

Numéro du rôle : 6998
Arrêt n° 169/2019 du 7 novembre 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : le recours en annulation de la partie 4 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale », introduit par le centre public d'action sociale de Linkebeek et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 13 août 2018 et parvenue au greffe le 16 août 2018, un recours en annulation de la partie 4 du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (publié au *Moniteur belge* du 15 février 2018) a été introduit par le centre public d'action sociale de Linkebeek, la commune de Wezembeek-Oppem, le centre public d'action sociale de Kraainem, la commune de Kraainem, le centre public d'action sociale de Drogenbos et la commune de Drogenbos, assistés et représentés par Me C. Gysen, avocat au barreau d'Anvers.

Des mémoires et mémoires en réplique ont été introduits par :

- le centre public d'action sociale de Rhode-Saint-Genèse, assisté et représenté par Me J. Sohier et Me M. De Keukelaere, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 17 juillet 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke et M. Pâques, 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 31 juillet 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 31 juillet 2019.

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. *En droit*

- A -

A.1.1. Les six parties requérantes sont des centres publics d'action sociale (CPAS) de communes périphériques flamandes ou des communes périphériques flamandes. Elles demandent l'annulation de la partie 4 (« Dispositions spécifiques à la commune de Fourons et aux communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 ») du décret flamand du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (ci-après : le décret du 22 décembre 2017).

A.1.2. Le CPAS de Rhode-Saint-Genèse souhaite intervenir dans la procédure de recours.

### *Quant à la recevabilité*

A.2.1. Les parties requérantes estiment que la requête qu'elles ont introduite est recevable, à la fois *ratione materiae*, *ratione temporis* et *ratione personae*.

A.2.2. Le Gouvernement flamand observe que le recours en annulation est partiellement irrecevable, au motif que les moyens soulevés par les parties requérantes ne portent que sur les articles 531, 532, 534, 541, 544, 550 et 552 de la partie 4 du décret attaqué et ne concernent pas les autres dispositions contenues dans cette partie. Les dispositions de la partie 4 du décret du 22 décembre 2017 ne forment pas un ensemble cohérent ou indissociable, de sorte que l'inconstitutionnalité éventuelle d'un des articles ne saurait entraîner *ipso facto* l'annulation de l'intégralité de la partie 4 du décret attaqué.

### *Quant au fond*

A.3.1. Le premier moyen formulé par les parties requérantes est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le législateur décrétoal flamand soumet leur composition, leur organisation, leur compétence et leur fonctionnement à des règles quasiment identiques à celles qui sont applicables aux autres administrations flamandes, en dépit du fait que les organes politiques et exécutifs des parties requérantes ne sont pas composés de la même manière que ceux des autres administrations. Lors de l'élaboration de l'intégration politico-administrative, administrative et stratégique, le législateur décrétoal flamand n'a pas suffisamment tenu compte du statut spécifique des parties requérantes et des autres communes périphériques flamandes et de leurs CPAS, de sorte que ces règles inadaptées compromettent l'efficacité et la continuité du service public fourni par les parties requérantes.

Le traitement identique de situations fondamentalement différentes n'est admissible que s'il est justifié de manière raisonnable et objective. À tout le moins, le législateur décrétoal aurait dû prévoir des règles dérogatoires pour les communes périphériques sur le plan politico-administratif (première branche), administratif (deuxième branche) et stratégique (troisième branche).

En ce qui concerne la première branche, les parties requérantes observent qu'en l'absence d'organes composés de manière identique, une concertation structurelle entre les deux administrations locales est strictement nécessaire pour pouvoir concrétiser une politique locale intégrée. À ce sujet, les parties requérantes renvoient à l'arrêt de la Cour n° 67/2018 du 7 juin 2018. La suppression du comité de concertation et de l'obligation d'avis préalable, ainsi que l'impossibilité d'ajouter le président du comité spécial du service social au collège des bourgmestre et échevins ont pour effet qu'il n'est pas possible de préserver les intérêts du CPAS dans les communes périphériques flamandes. Le législateur décrétoal n'explique pas pourquoi il est nécessaire de traiter les communes périphériques flamandes de la même manière que les autres communes de la région de langue néerlandaise.

En ce qui concerne la deuxième branche, les parties requérantes considèrent qu'à défaut d'organes composés de manière identique, il est manifestement impossible de réunir les grades décrétoaux chez une seule et même personne, même avec la règle dérogatoire en matière d'évaluation, instaurée par le décret attaqué pour les communes périphériques flamandes et leurs CPAS. Cette règle d'évaluation dérogatoire ne suffit pas pour se conformer aux garanties particulières qui doivent s'appliquer aux communes périphériques flamandes. En raison de la composition distincte des organes politiques et exécutifs, les nouveaux grades décrétoaux de directeur général et de directeur financier recevront des instructions contradictoires et seront soumis à des évaluations contradictoires. Une nouvelle fois, le législateur décrétoal ne justifie pas l'identité de traitement.

En ce qui concerne la troisième branche, les parties requérantes font valoir que la politique financière du CPAS est vidée de sa substance, parce que le conseil communal doit donner son approbation finale sur le rapport stratégique intégré. Sous l'empire du décret du 22 décembre 2017, les rapports stratégiques de la commune et du CPAS forment un ensemble intégré. Ce rapport stratégique intégré ne sera définitif et ne pourra sortir ses effets qu'après avoir été approuvé par la commune. Une telle approbation ne peut être obtenue que dans les communes qui réalisent l'intégration politico-administrative, mais ne s'applique pas dans les communes périphériques flamandes, où les organes politiques de la commune et du CPAS sont élus directement. Cette procédure d'établissement du rapport mènera à une impasse quant à la mise en œuvre de la politique sociale locale dans les communes périphériques. Par ailleurs, la procédure d'établissement des rapports stratégiques viole les règles répartitrices de compétences, en ce que cette procédure est également applicable aux communes périphériques

flamandes. En effet, la condition exigeant que le conseil communal approuve le plan stratégique intégré, après que le conseil communal et le conseil de l'aide sociale ont, chacun séparément, établi leur partie du rapport stratégique, suppose que le conseil communal participe à tout le moins aux décisions relatives aux objectifs stratégiques du CPAS.

A.3.2. Le deuxième moyen développé par les parties requérantes est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec l'article 7*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que les communes périphériques flamandes n'ont pas la possibilité de créer un comité spécial du service social, ce qui compromet dès lors le droit à l'aide sociale des citoyens de ces communes. Dans les communes périphériques flamandes et leurs CPAS, le processus décisionnel en ce qui concerne les dossiers sociaux est entre les mains du bureau permanent qui, conformément au principe du consensus prévu par la loi du 9 août 1988 « portant modification de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux » (ci-après : la loi du 9 août 1988), doit décider à l'unanimité, alors que le comité spécial du service social peut décider à la majorité, et, conformément au principe des élections directes, le bureau permanent est uniquement composé de membres élus directement, alors que le comité spécial du service social peut être complété par des experts sociaux.

En outre, cette situation viole l'obligation de *standstill* en matière sociale, parce qu'elle entraîne un recul significatif du degré de protection du droit à l'aide sociale, en ce que les communes périphériques flamandes n'ont plus la possibilité de faire traiter les dossiers sociaux de leurs habitants par un comité spécial du service social, doté d'une plus grande spécialisation en la matière et d'une charge de travail moindre, qui décide à la majorité simple.

A.3.3. Le troisième moyen formulé par les parties requérantes porte sur la constatation que le législateur décrétal n'a pas fait preuve de la diligence requise. En ne tenant pas suffisamment compte de l'incidence des garanties particulières qui ont été instaurées par la loi du 9 août 1988 dans la réglementation organique des communes et des CPAS, le décret du 22 décembre 2017 crée une grande insécurité juridique pour les communes périphériques flamandes. En particulier, les articles 531, 532, 534 et 541 du décret du 22 décembre 2017 suscitent des questions auxquelles le législateur décrétal n'apporte pas de réponse et qui sont susceptibles de compromettre le fonctionnement des communes périphériques flamandes.

A.4.1. En ce qui concerne la première branche du premier moyen, le Gouvernement flamand répond qu'il a pris connaissance de l'arrêt de la Cour n° 67/2018. Pour autant que les parties requérantes critiquent en réalité la prétendue lacune que comporterait le décret du 22 décembre 2017, le Gouvernement flamand s'en remet à la sagesse de la Cour.

En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen, le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétal dispose d'un large pouvoir discrétionnaire pour adapter la réglementation en matière de composition, d'organisation, de compétence et de fonctionnement des communes et des CPAS. Le législateur décrétal flamand a respecté l'article 7*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles car cet article n'exige pas que le législateur décrétal justifie explicitement la raison pour laquelle il a traité les communes périphériques flamandes de la même manière que les autres communes de la région de langue néerlandaise. En disposant que les matières énumérées par le législateur spécial doivent être réglées de façon identique, le législateur spécial a voulu éviter que la compétence régionale en matière de pouvoirs subordonnés soit utilisée pour reconnaître, sans la moindre justification, moins de compétences ou moins d'autonomie à certaines communes qu'à d'autres communes. La seule circonstance que les membres du collège des bourgmestre et échevins, du conseil de l'aide sociale et du bureau permanent dans les communes périphériques flamandes sont élus directement n'est pas de nature à ce que ces communes se trouvent dans une situation fondamentalement différente de celle des autres communes de la région de langue néerlandaise. Pour ce qui est de la règle permettant d'évaluer les grades décrets de directeur général et de directeur financier, le législateur décrétal a prévu une règle dérogatoire limitée. Il n'est question ni d'« évaluations contradictoires », ni d'« instructions contradictoires ».

En ce qui concerne la troisième branche du premier moyen, le Gouvernement flamand observe que l'article 7*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est applicable aux communes mais pas aux CPAS. Seul l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles est applicable aux CPAS. Si la Cour devait tout de même considérer que l'article 7*bis* est applicable, le Gouvernement flamand constate que cet article n'a pas une portée différente de celle du principe d'égalité

consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution. Le principe d'égalité ne peut se voir conférer une portée à ce point extensive qu'il faille prévoir une règle obligeant le législateur décréteil à régler autrement un aspect du planning stratégique intégré. En ce qui concerne la prétendue violation des règles répartitrices de compétences, le Gouvernement flamand considère que le renvoi fait par les parties requérantes à l'avis de la section de législation du Conseil d'État n'est pas pertinent, étant donné que l'article 552 du décret du 22 décembre 2017 a été profondément remanié par la suite. La réglementation actuelle exige que le conseil communal et le conseil de l'aide sociale établissent, chacun séparément, leur partie du rapport stratégique. Ensuite, la partie du rapport stratégique qui a été établie par le CPAS doit encore être approuvée par le conseil communal. À la suite de cette approbation, le rapport stratégique intégré est considéré, dans son ensemble, comme ayant été définitivement établi et il peut sortir ses effets. L'approbation du conseil communal ne porte que sur la partie du rapport stratégique qui a été établie par le conseil de l'aide sociale. Le consentement préalable du CPAS constitue donc une condition *sine qua non* avant que le conseil communal puisse approuver le rapport stratégique intégré.

A.4.2. En ce qui concerne le deuxième moyen, le Gouvernement flamand fait valoir que la suppression de la possibilité de créer un comité spécial du service social dans les communes périphériques flamandes et dans la commune de Fourons repose sur un choix politique du législateur décréteil, qui dispose à cet égard d'un pouvoir d'appréciation étendu. Cependant, il n'est pas possible de réaliser l'intégration politico-administrative dans les communes périphériques flamandes et dans la commune de Fourons, eu égard aux élections directes du conseil de l'aide sociale et du bureau permanent. Il est inexact d'affirmer que, dans les communes périphériques flamandes, il faille toujours se prononcer à l'unanimité sur des mesures d'aides individuelles, étant donné que l'article 27bis, § 2, de la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (ci-après : la loi du 8 juillet 1976) dispose qu'à défaut de consensus, l'affaire est soumise au conseil de l'aide sociale, qui décide à la majorité ordinaire.

En outre, les parties requérantes ne démontrent pas qu'en ce qui concerne les dossiers d'aide individuels, le processus décisionnel du bureau permanent sera de moindre qualité que le processus décisionnel du comité spécial. Le fait que le comité spécial peut être complété d'experts sociaux internes ou externes n'est pas déterminant car, dans les deux cas, les dossiers d'aide individuels sont préparés par des fonctionnaires spécialisés du CPAS qui disposent de l'expertise nécessaire.

En ce qui concerne la prétendue violation de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand estime qu'il n'est pas question d'un recul significatif du degré de protection du droit à l'aide sociale. Pour ce qui est de la prétendue violation du principe de nécessité, le Gouvernement flamand constate qu'il ne résulte pas de ce principe qu'une intervention législative ne serait possible que s'il s'avérait que la réglementation existante n'était plus suffisante. Le principe de nécessité tend uniquement à éviter que le législateur ou l'autorité réglementaire prenne une initiative superflue, notamment s'il s'avérait que l'objectif poursuivi peut également être atteint sans que le cadre législatif ou réglementaire soit modifié.

A.4.3. Le Gouvernement flamand considère que les dispositions attaquées ont été formulées en des termes suffisamment clairs et n'entraînent pas une grande insécurité juridique pour les parties requérantes et pour les autres communes périphériques et CPAS flamands.

A.5. La partie intervenante rejoint le point de vue exprimé dans les moyens développés par les parties requérantes et souhaite, en particulier, réagir contre les dispositions décrétales qui ont supprimé la possibilité de créer un comité spécial du service social dans les communes périphériques flamandes.

A.6.1. En ce qui concerne la première branche du premier moyen, les parties requérantes soulignent qu'elles dénoncent le manque de concertation structurelle, dès lors que le décret du 22 décembre 2017 abroge non seulement l'obligation d'avis préalable entre la commune et le CPAS, mais instaure aussi l'impossibilité pour les communes périphériques flamandes de créer, parmi leurs composantes, un comité spécial du service social. Le décret du 21 décembre 2018 « modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale » confirme cette position.

Pour ce qui est de la deuxième branche du premier moyen, les parties requérantes répètent qu'en ce qui concerne l'intégration administrative, leur situation diffère fondamentalement de celle des autres communes et CPAS flamands, en raison des garanties particulières instaurées par la loi du 9 août 1988. Soit les parties requérantes et les autres communes et CPAS flamands se trouvent dans des situations fondamentalement différentes, auquel cas l'on pourrait difficilement nier que le législateur décréteil flamand n'a pas suffisamment tenu compte du statut spécial des parties requérantes, soit les parties requérantes et les autres communes et CPAS

flamands ne se trouvent pas dans des situations fondamentalement différentes, auquel cas la règle d'évaluation dérogatoire est contraire à l'article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et aux articles 10 et 11 de la Constitution. Étant donné que le CPAS n'est représenté que par une seule voix au sein du comité d'évaluation, il existe une possibilité réelle que le directeur général ou le directeur financier soit évalué positivement en dépit d'un fonctionnement particulièrement négligent ou déficient au sein du CPAS. Ainsi, les intérêts des CPAS qui desservent les communes périphériques flamandes ne sont pas suffisamment préservés, contrairement à ceux de leurs homologues dans les autres communes flamandes.

En ce qui concerne la troisième branche du premier moyen, les parties requérantes estiment que, contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement flamand, le conseil communal peut refuser en permanence son approbation finale, de sorte que la procédure d'établissement doit être recommencée et qu'il n'est pas possible d'établir des rapports stratégiques intégrés et exécutoires.

A.6.2. En ce qui concerne le deuxième moyen, les parties requérantes constatent que la motivation avancée par le Gouvernement flamand pour justifier la différence de traitement remonte à la loi du 8 juillet 1976. Cependant, dès lors que les organes politiques des communes et des CPAS flamands étaient composés différemment sous l'empire de cette loi, cette motivation ne saurait expliquer pourquoi, actuellement, seules les communes périphériques flamandes sont privées de la possibilité de créer un comité spécial du service social.

A.6.3. En ce qui concerne la première branche du troisième moyen, les parties requérantes observent que le principe des élections directes entraîne une insécurité juridique, dans le cas où le conseil de l'aide sociale n'approuverait pas les pouvoirs d'un membre élu directement. En effet, la nomination d'un suppléant dans les communes périphériques flamandes n'est pas compatible avec le principe des élections directes. Le renvoi fait par le Gouvernement flamand à l'article 7, § 3, du décret communal flamand du 15 juillet 2005 n'est pas pertinent, étant donné que la constitutionnalité de l'article 7, § 3, n'était pas encore mise en cause. De plus, l'article 532 du décret du 22 décembre 2017 a subi entre-temps une nouvelle modification, de sorte que la défense du Gouvernement flamand est déjà dépassée. En ce qui concerne l'article 541 du décret du 22 décembre 2017, les parties requérantes observent que cet article dispose explicitement que le bureau permanent comptera, y compris son président, un certain nombre de membres, alors que l'article 27bis de la loi du 8 juillet 1976 n'inclut le président dans le compte du nombre des membres que s'il a été élu directement comme membre du bureau permanent.

En ce qui concerne la deuxième branche du troisième moyen, les parties requérantes font valoir que le Gouvernement flamand relève uniquement qu'il n'y a pas de possibilité réelle d'effectuer des évaluations contradictoires pour les nouveaux grades décrets, ce qui ne saurait être suivi.

A.7. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand renvoie au décret du 21 décembre 2018 « modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale » et constate que la première branche du premier moyen est devenue sans objet.

Pour ce qui est des deuxième et troisième branches du premier moyen et des deuxième et troisième moyens, le Gouvernement flamand répète que les griefs formulés par les parties requérantes sont dénués de tout fondement.

- B -

B.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la partie 4 (« Dispositions spécifiques à la commune de Fourons et aux communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 ») du décret du 22 décembre 2017 « sur l'administration locale » (ci-après : le décret du 22 décembre 2017).

B.2.1. Le décret du 22 décembre 2017 remplace les décrets existants qui règlent l'organisation et le fonctionnement des administrations locales flamandes et vise un pilotage politique, administratif et stratégique aussi uniforme que possible des communes et des centres publics d'aide sociale (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1353/1, p. 3).

Sur le plan politico-administratif, cette intégration sera mise en œuvre par une harmonisation maximale de la composition, du fonctionnement et des compétences des organes « législatifs » et « exécutifs » des communes et des centres publics d'aide sociale (CPAS), dans le respect des personnalités juridiques distinctes des deux entités. En principe, les organes de la commune sont identiques à ceux du CPAS, étant entendu qu'un comité spécial du service social est créé au sein du CPAS. Ce comité décide sur les dossiers relatifs aux aides individuelles et à l'intégration sociale (*ibid.*, p. 4).

Sur le plan administratif, cette intégration sera notamment mise en œuvre par un pilotage uniforme du personnel par la nouvelle fonction du directeur général, qui remplace tant le secrétaire communal que le secrétaire du CPAS. Le directeur financier remplace tant le gestionnaire financier de la commune que le gestionnaire financier du CPAS. De plus, la commune et le CPAS ont un seul organigramme commun et une seule équipe de management commune (*ibid.*, p. 5).

L'intégration appliquée à la planification et aux rapports sera réalisée par la mise en place d'une planification et de rapports intégrés relativement à la politique de la commune et du CPAS. La commune et le CPAS ne rédigent pas de documents stratégiques distincts, de sorte qu'ils peuvent partager leurs objectifs, ce qui contribue à développer encore l'intégration de la politique sociale locale (*ibid.*, p. 14), et de sorte que l'équilibre financier peut être évalué au niveau des deux personnes morales (*ibid.*, p. 52).

B.2.2. En ce qui concerne les six communes périphériques et la commune de Fourons, dont plusieurs sont des parties requérantes dans l'affaire présentement examinée, le législateur décretaal a constaté que certains aspects de l'intégration politico-administrative ne peuvent être réalisés, étant donné que ces communes restent soumises au régime dérogatoire instauré par la loi du 9 août 1988 « portant modification de la loi communale, de la nouvelle loi communale, de la loi électorale communale, de la loi organique des centres publics d'aide sociale, de la loi provinciale, du Code électoral, de la loi organique des élections provinciales et de la loi

organisant l'élection simultanée pour les chambres législatives et les conseils provinciaux » (ci-après : la loi du 9 août 1988) dans la Nouvelle loi communale et dans la loi organique du 8 juillet 1976 des centres publics d'action sociale (ci-après : la loi du 8 juillet 1976). C'est pourquoi le législateur décrétoal a choisi de prévoir une partie 4, séparée, qui précise les articles du décret du 22 décembre 2017 qui sont applicables ou non par analogie aux communes périphériques et à la commune de Fourons.

Eu égard à une série de garanties particulières prévues par la loi du 9 août 1988, le législateur décrétoal a estimé suffisant d'inscrire dans le décret du 22 décembre 2017 quelques règles complémentaires et dérogatoires en ce qui concerne l'organisation politico-administrative du conseil de l'aide sociale, du bureau permanent et du comité spécial du service social. À l'exception de l'ajout du président du conseil de l'aide sociale au comité d'évaluation du directeur général et du directeur financier, les dispositions relatives à l'intégration administrative et stratégique de la commune et du CPAS ne sont pas modifiées, de sorte qu'elles sont intégralement applicables aux communes périphériques et à la commune de Fourons.

B.3.1. Le Gouvernement flamand soutient que le recours en annulation est partiellement irrecevable, au motif que les moyens soulevés par les parties requérantes ne porteraient que sur les articles 531, 532, 534, 541, 544, 550 et 552 de la partie 4 du décret attaqué et non sur les autres dispositions.

B.3.2. La Cour détermine l'objet du recours en annulation à partir du contenu de la requête et, en particulier, en tenant compte de l'exposé des moyens.

Elle n'examine que les dispositions attaquées contre lesquelles un moyen est dirigé.

B.3.3. L'exposé des moyens que contient la requête ne porte que sur les articles 531, 532, 534, 541, 544, 550 et 552 du décret du 22 décembre 2017.

Le recours est irrecevable en ce qu'il porte sur les autres dispositions.

B.4.1. Les articles 531, 532, 534, 541, 544, 550 et 552, attaqués, du décret du 22 décembre 2017 disposent :



« Partie 4. - Dispositions spécifiques à la commune de Fourons et aux communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966

Titre 1er. - *L'organisation politique de la commune et du centre public d'action sociale*

[...]

Chapitre 4. - *Le conseil de l'aide sociale*

Section 1ère. - L'organisation du conseil de l'aide sociale

[...]

Art. 531. § 1er. Les membres élus du conseil de l'aide sociale seront informés par le président sortant du conseil de l'aide sociale de la date, de l'heure et du lieu de la réunion d'installation du conseil de l'aide sociale, au moins quinze jours avant ladite réunion d'installation. La réunion d'installation du conseil de l'aide sociale se tiendra au cours des cinq premiers jours ouvrables du mois de janvier. A défaut de convocation par le président sortant du conseil de l'aide sociale, la réunion d'installation se tiendra de plein droit le premier jour ouvrable de janvier à 20 heures à la maison communale. Dans ce cas le directeur général en informera pour le bon ordre les membres nouvellement élus du conseil de l'aide sociale au moins huit jours avant la réunion d'installation du conseil de l'aide sociale.

Chaque jour de la semaine, à l'exception du samedi, du dimanche et des jours fériés légaux et décrétaux, est un jour ouvrable.

Si une objection a été formulée contre l'élection et si ladite élection est néanmoins validée par la suite, les membres du conseil nouvellement élus sont convoqués à la réunion d'installation, dans les dix jours qui suivent celui du résultat définitif de l'élection, par le président nommé du conseil de l'aide sociale ou, si ce dernier n'a pas encore été nommé, par le président sortant du conseil de l'aide sociale.

Si une objection a été formulée contre l'élection et si ladite élection est invalidée par la suite et qu'une nouvelle élection doit avoir lieu, les membres du conseil nouvellement élus sont convoqués à la réunion d'installation dans les dix jours qui suivent celui du résultat définitif de la nouvelle élection par le président nommé du conseil de l'aide sociale ou, si ce dernier n'a pas encore été nommé, par le président sortant du conseil de l'aide sociale.

§ 2. Sans préjudice de l'article 25bis, deuxième alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'action sociale, la réunion d'installation est présidée par le président du conseil de l'aide sociale.

§ 3. Le conseil de l'aide sociale examine les pouvoirs des membres élus du conseil de l'aide sociale. Avant d'accepter leur mandat, les membres élus du centre public d'action sociale dont les pouvoirs ont été approuvés prêtent le serment suivant, en réunion publique,

entre les mains du président de la réunion d'installation : ' Je jure de respecter fidèlement les obligations de mon mandat '. Si le président de la réunion d'installation n'est pas le président nommé du conseil de l'aide sociale, il prête le serment entre les mains du membre le plus âgé du conseil de l'aide sociale.

§ 4. Les membres élus du conseil de l'aide sociale qui sont présents à la réunion d'installation et qui ne prêtent pas le serment sont supposés avoir renoncé à leur mandat.

§ 5. Les membres élus du conseil de l'aide sociale qui ne sont pas présents à la réunion d'installation et qui, après y avoir été convoqués expressément, sont absents sans motif valable à la première réunion suivante, sont supposés avoir renoncé à leur mandat.

§ 6. Si le président du conseil de l'aide sociale, celui qui remplace le président ou celui qui assermente la personne qui remplace le président, omet d'assermenter les membres élus du conseil de l'aide sociale lors de la réunion d'installation ou, en cas de remplacement d'un membre, après la réunion d'installation au plus tard lors de la réunion suivante du conseil de l'aide sociale, un membre du bureau permanent, selon leur rang, fera prêter le serment. Si le président du conseil de l'aide sociale, celui qui remplace le président ou celui qui assermente la personne qui remplace le président omet de faire prêter le serment, le directeur général note le remplacement du président dans le procès-verbal de la réunion.

§ 7. Le rang des membres du conseil de l'aide sociale est fixé lors de la réunion d'installation du nouveau conseil de l'aide sociale, immédiatement après la prestation de serment des membres du conseil de l'aide sociale. Le membre du conseil de l'aide sociale ayant le plus d'ancienneté occupe le rang le plus élevé. En cas de parité d'ancienneté, le membre du conseil de l'aide sociale ayant obtenu le plus de votes nominatifs lors du dernier renouvellement intégral du conseil de l'aide sociale occupe le rang le plus élevé. En cas de parité du nombre de votes nominatifs, le membre du conseil de l'aide sociale dont la liste a obtenu le plus de voix lors du dernier renouvellement intégral du conseil de l'aide sociale occupe le rang le plus élevé. Les suppléants qui sont installés comme membre du conseil de l'aide sociale après la réunion d'installation occupent le rang par ordre de leur prestation de serment.

Art. 532. Le président du conseil de l'aide sociale est nommé conformément à l'article 25*bis*, alinéa premier, de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'action sociale. [...]

[...]

Art. 534. L'article 71 du présent décret est applicable à la commune de Fourons et aux communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, pour l'application par analogie au conseil de l'aide sociale et ses membres de l'article 8, 9, § 3, des articles 10, 11, deuxième et troisième alinéas, 12, 13 et 16 du présent décret.

[...]

## Chapitre 5. - *Le bureau permanent*

### *Section 1ère.* - L'organisation du bureau permanent

[...]

Art. 541. § 1er. Conformément à l'article 27bis de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'action sociale, la création d'un bureau permanent est obligatoire.

§ 2. Sans préjudice de l'article 27bis, § 1er, troisième alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'action sociale, le bureau permanent compte, y compris son président :

- 1° trois membres pour un conseil de l'aide sociale comptant au maximum neuf membres;
- 2° quatre membres pour un conseil de l'aide sociale comptant onze ou treize membres;
- 3° cinq membres pour un conseil de l'aide sociale comptant quinze membres.

Le président du conseil de l'aide sociale est président du bureau permanent de plein droit et avec voix délibérative.

Le président du conseil de l'aide sociale est remplacé, en cas d'absence au sein du bureau permanent, dans l'ordre suivant par :

1° les personnes qu'il a désignées comme suppléant en application de l'article 532;

2° le membre du conseil de l'aide sociale ayant le plus d'ancienneté, qui est membre du bureau permanent.

§ 3. Les membres du bureau permanent peuvent démissionner en cours de mandat dudit organe sans démissionner en tant que membre du conseil de l'aide sociale. Un membre du conseil de l'aide sociale qui veut démissionner en tant que membre du bureau permanent l'annonce par écrit au président du conseil de l'aide sociale. La démission est définitive après la réception de cette notification par le président du conseil de l'aide sociale. Le membre du conseil de l'aide sociale continue de faire partie du bureau permanent jusqu'à l'installation de son successeur.

§ 4. Avant d'accepter leur mandat, les membres du bureau permanent prêtent le serment suivant en réunion publique du conseil de l'aide sociale entre les mains du président du conseil de l'aide sociale : ' Je jure de respecter fidèlement les obligations de mon mandat '.

Le membre du bureau permanent qui ne prête pas serment après deux invitations consécutives est censé ne pas accepter son mandat de membre du bureau permanent.

[...]

### Section 3. - *Les compétences du bureau permanent*

[...]

Art. 544. Les articles 87 à 112 du présent décret ne sont pas applicables à la commune de Fourons et aux communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966.

Dans la commune de Fourons et les communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les compétences visées à l'article 113 du présent décret sont exercées par le bureau permanent.

Dans la commune de Fourons et les communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, les compétences visées à l'article 114 du présent décret sont exercées par le président du bureau permanent.

[...]

### Titre 2. - *L'organisation administrative de la commune et du centre public d'action sociale*

Art. 550. Les dispositions de la partie 2, titre 2, du présent décret sont applicables à la commune de Fourons et aux communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966, étant entendu que le président du conseil de l'aide sociale, ou le membre désigné par lui du bureau permanent, fait également partie avec voix consultative de l'équipe de direction.

Pour l'application de l'article 194, le comité d'évaluation visé au troisième alinéa se compose du collège des bourgmestre et échevins, du président du conseil communal et du président du conseil de l'aide sociale, et le président du conseil de l'aide sociale est également impliqué dans l'examen du fonctionnement du titulaire de la fonction.

[...]

### Titre 4. - *Le cycle de politique et de gestion de la commune*

Art. 552. Les dispositions de la partie 2, titre 4, du présent décret sont applicables à la commune de Fourons et aux communes visées à l'article 7 des lois sur l'emploi des langues en matière administrative, coordonnées le 18 juillet 1966 ».

B.4.2. Par la suite, le décret du 22 décembre 2017, attaqué, a été modifié par le décret du 21 décembre 2018 « modifiant le décret du 22 décembre 2017 sur l'administration locale » (ci-après : le décret du 21 décembre 2018). Les modifications apportées par le décret du 21 décembre 2018 au décret attaqué rétablissent, entre autres, les règles relatives à la

concertation structurelle entre la commune et le CPAS dans les communes périphériques et dans la commune de Fourons.

L'article 11 du décret du 21 décembre 2018 modifie l'article 532, de sorte que seule la première phrase est conservée et qu'en ce qui concerne la nomination du président du conseil de l'aide sociale, cet article ne renvoie donc plus qu'à l'application de l'article 25*bis* de la loi du 8 juillet 1976. L'article 12 tient compte de l'arrêt de la Cour n° 67/2018 du 7 juin 2018. Il reproduit les dispositions provenant des anciennes réglementations organiques, ainsi que la possibilité de convoquer le conseil de l'aide sociale à la demande du bourgmestre et du conseil communal. L'article 12 confirme également le droit du bourgmestre d'assister aux réunions du conseil de l'aide sociale et, durant la réunion, d'ajourner le vote sur tout point de l'ordre du jour, afin de l'examiner au sein du comité de concertation. L'article 13 ajoute un nouvel article dans le décret du 22 décembre 2017 qui, lui aussi, tient compte de l'arrêt précité. L'article 538/1 rétablit la concertation structurelle exigée entre la commune de Fourons ou une commune périphérique et le CPAS qui dessert cette commune, en réinstaurant le comité de concertation obligatoire, mentionné dans les articles 26, § 2, 26*bis* et 26*ter* de la loi du 8 juillet 1976, et en indiquant les matières qui doivent être abordées au sein de ce comité de concertation avant que le conseil communal ou le conseil de l'aide sociale puisse prendre une décision à ce sujet (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2018-2019, n° 1783/1, p. 5).

B.4.3. Étant donné que le décret du 21 décembre 2018 est entré en vigueur le 1er janvier 2019, tout comme le décret, attaqué, du 22 décembre 2017, les articles attaqués qui doivent être examinés ont été adaptés, dès leur entrée en vigueur, aux modifications prévues par le décret du 21 décembre 2018. Seule la règle relative à l'acte de présentation du président du conseil de l'aide sociale (article 532, alinéas 2 à 4, du décret du 22 décembre 2017) était déjà entrée en vigueur le 14 octobre 2018, mais cette règle a été retirée par le décret du 21 décembre 2018 (article 11, 2°, du décret du 21 décembre 2018).

B.4.4. À la suite de ces modifications décrétales, le recours en annulation est devenu partiellement sans objet, en ce qu'il est dirigé contre l'absence d'une forme de concertation structurelle (première branche du premier moyen) et contre l'article 532 du décret du 22 décembre 2017 (troisième moyen).

En ce qui concerne l'absence d'une forme de concertation structurelle entre la commune et le CPAS dans les communes périphériques et dans la commune de Fourons, la concertation structurelle exigée a été rétablie, à compter du 1er janvier 2019, à la suite de la modification de l'article 538 et de l'insertion d'un nouvel article 538/1.

En ce qui concerne l'article 532 du décret du 22 décembre 2017, le recours est sans objet en ce que cet article disposait que le président du conseil de l'aide sociale est nommé après dépôt d'un acte de présentation daté. Le retrait de la règle attaquée relative au dépôt d'un acte de présentation a pour conséquence que cette règle a disparu rétroactivement de l'ordre juridique et n'a jamais été appliquée.

B.4.5. Ces griefs sont dès lors sans objet.

#### *Quant au fond*

##### *En ce qui concerne le premier moyen*

B.5. Le premier moyen des parties requérantes est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que le législateur décréte leur composition, leur organisation, leur compétence et leur fonctionnement à des règles quasiment identiques à celles qui sont applicables aux autres administrations flamandes, en dépit du fait que les organes politiques et exécutifs des parties requérantes et ceux de ces autres administrations ne sont pas composés de la même manière.

Lorsqu'il a mis en œuvre l'intégration politico-administrative (première branche), administrative (deuxième branche) et stratégique (troisième branche), le législateur décréte n'aurait pas suffisamment tenu compte du statut spécifique des parties requérantes, de sorte que ces règles compromettraient l'efficacité et la continuité du service public fourni par les parties requérantes.

B.6. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère

objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7.1. 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 du 9 août 1988, dans la loi communale, la Nouvelle loi communale, la loi électorale communale, la loi organique des CPAS, 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.7.2. 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'aide 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 du 8 juillet 1976 et de la loi du 9 août 1988 qui sont mentionnées à l'article 5, § 1er, II, 2°, d), de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.8.1. Par suite de la loi 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 du 8 juillet 1976) 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 du 8 juillet 1976).

B.8.2. 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 décretaal n'est donc pas compétent pour les règles qui, en vertu de la loi du 9 août 1988, figurent dans la Nouvelle loi communale et la loi du 8 juillet 1976.

B.9.1. L'article 7*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles 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.9.2. 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.9.3. 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.9.4. 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.

B.9.5. 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.10.1. En ce qui concerne la deuxième branche du premier moyen, relative à l'intégration administrative et, en particulier, à l'article 550 du décret du 22 décembre 2017, le législateur décrétoal estimait qu'en raison du fait que les membres du conseil communal de Fourons ou des communes périphériques ne sont pas membres de plein droit du conseil de l'action sociale, il est indiqué « d'associer le président du conseil de l'aide sociale, y compris en sa qualité de président du bureau permanent et du comité du service social, à l'évaluation du directeur, puisque ce dernier est aussi au service du CPAS » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1353/1, p. 159).

B.10.2. L'article 7bis de la loi spéciale du 8 août 1980 n'exige pas que le législateur décrétoal justifie explicitement la raison pour laquelle il traite les communes périphériques et les autres communes de la région de langue néerlandaise « de façon identique ». De même, la seule circonstance que, dans les communes périphériques, les membres du collège des

bourgmestre et échevins, du conseil de l'aide sociale et du bureau permanent sont élus directement ne signifie pas *ipso facto* que la situation de ces communes serait essentiellement différente de celle des autres communes en ce qui concerne l'intégration administrative.

B.10.3. L'intégration administrative à laquelle tend le décret du 22 décembre 2017 n'est pas une initiative nouvelle. Avant l'entrée en vigueur de ce décret, plusieurs communes et CPAS avaient déjà un secrétaire et un gestionnaire financier communs (article 76, § 3, du décret communal flamand du 15 juillet 2005 et article 75, § 3, du décret du 19 décembre 2008 « relatif à l'organisation des centres publics d'aide sociale »). Les grades décrets communs, à savoir le secrétaire et le gestionnaire financier, devaient collaborer avec les organes de direction des communes et des CPAS et suivre leurs instructions.

Par ailleurs, l'identité de traitement ne s'étend pas au régime d'évaluation des grades décrets de directeur général et de directeur financier; à cette fin, une règle dérogatoire limitée a été prévue pour les communes périphériques et pour la commune de Fourons (article 550, lu en combinaison avec l'article 194 du décret du 22 décembre 2017), de sorte que, dans ces communes, le président du conseil de l'aide sociale fera également partie du comité d'évaluation et sera lui aussi associé à l'examen sur le mode de fonctionnement du titulaire de la fonction (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1353/1, p. 159). Le CPAS et la commune ne procèdent pas à des évaluations contradictoires car seule la commune évalue le membre du personnel, avec la participation du CPAS, et, en ce qui concerne spécifiquement la commune de Fourons et les communes périphériques, le président du conseil de l'aide sociale fait également partie du comité d'évaluation.

Pour ce qui est du problème, allégué par les parties requérantes, des éventuelles instructions contradictoires, il suffit de constater que celles-ci peuvent, le cas échéant, uniquement résulter d'une mauvaise exécution du décret attaqué, exécution dont le contrôle ne relève pas de la compétence de la Cour. En outre, l'article 171, § 2, du décret du 22 décembre 2017 dispose qu'il y a lieu de conclure une note d'accords, qui permet notamment de déterminer la manière dont le directeur général et le directeur financier accomplissent leurs tâches et qui permet de convenir des accords nécessaires en matière d'instructions.

B.10.4. Le premier moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.11.1.1. Dans la troisième branche du premier moyen concernant l'intégration stratégique, les parties requérantes formulent deux griefs contre l'article 552 du décret du 22 décembre 2017, à savoir la violation du principe d'égalité et la violation des règles répartitrices de compétences.

B.11.1.2. L'examen de la conformité d'une disposition législative aux règles répartitrices de compétences doit en règle précéder celui de sa compatibilité avec les dispositions du titre II de la Constitution et avec les articles 170, 172 et 191 de celle-ci.

B.11.2.1. Le grief concernant les règles répartitrices de compétences porte sur la procédure d'établissement des rapports stratégiques administratifs (article 249, § 3, du décret du 22 décembre 2017), qui serait contraire à l'article 5, § 1er, II, 2°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.11.2.2. L'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

« II. En matière d'aide aux personnes :

[...]

2° La politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, à l'exception :

[...]

b) des matières relatives aux centres publics d'aide sociale, réglées par les articles 1er et 2 et dans les chapitres IV, V et VII de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux centres publics d'aide sociale sans préjudice de la compétence des Communautés d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires et à l'exclusion de la compétence des régions relative à la mise au travail des personnes qui bénéficient du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale financière visée à l'article 6, § 1er, IX, 2/1° ».

B.11.2.3. Conformément à l'article 552 lu en combinaison avec l'article 249, § 3, du décret du 22 décembre 2017, le conseil communal et le conseil de l'aide sociale votent sur leur partie de chaque rapport stratégique. Lorsque les conseils ont ainsi établi le rapport stratégique chacun pour leur partie, le conseil communal approuve la partie du rapport

stratégique qui a été établie par le conseil de l'aide sociale. « Cette étape supplémentaire est nécessaire car le conseil communal doit supporter les conséquences financières des choix opérés par le conseil de l'aide sociale » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1353/1, p. 44).

À la suite de cette approbation, le rapport stratégique dans son intégralité est considéré comme ayant été établi définitivement. Le conseil communal peut choisir de ne pas approuver la partie du rapport stratégique qui a été établie par le conseil de l'aide sociale si cette approbation compromet les intérêts financiers de la commune. Dans ce cas, la partie du rapport stratégique éventuellement établie par le conseil communal devient caduque et toute la procédure de rédaction du rapport stratégique doit recommencer.

B.11.2.4. En conséquence, l'approbation par le conseil communal peut uniquement porter sur la partie du rapport stratégique qui a été établie par le conseil de l'aide sociale. Le consentement préalable du CPAS constitue donc une condition *sine qua non* avant que le conseil communal puisse approuver le rapport stratégique intégré. À défaut d'accord entre le conseil communal et le conseil de l'aide sociale, aucun rapport stratégique intégré ne sera établi.

Les règles répartitrices de compétences ne sont pas violées, de sorte que le deuxième grief de la troisième branche du premier moyen n'est pas fondé.

B.11.3.1. Le premier grief de la troisième branche du premier moyen porte sur la violation éventuelle du principe d'égalité, lu en combinaison avec l'article 7*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que les intérêts des CPAS n'auraient pas été suffisamment préservés.

B.11.3.2. À ce sujet, il suffit de constater que les parties requérantes ne démontrent pas en quoi le principe d'égalité pourrait être violé.

Le premier grief de la troisième branche du premier moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

B.12. Le deuxième moyen est pris de la violation, par l'article 544 du décret du 22 décembre 2017, de l'article 23 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec l'article 7bis de la loi spéciale de réformes institutionnelles et avec le « principe de nécessité », en ce que les communes périphériques ne disposeraient pas de la possibilité de créer un comité spécial du service social, ce qui pourrait compromettre le droit à l'aide sociale, et sans qu'il eût été nécessaire de légiférer.

B.13.1. L'article 23 de la Constitution dispose que chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine. À cette fin, les différents législateurs garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels et ils déterminent les conditions de leur exercice. Ces droits comprennent notamment le droit à l'aide sociale, médicale et juridique. Il relève du pouvoir d'appréciation de chaque législateur de déterminer les mesures qu'il estime adéquates et opportunes pour réaliser cet objectif.

L'article 23 de la Constitution contient, en ce qui concerne le droit à l'aide sociale, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise significativement le degré de protection offert par la législation en vigueur, sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.13.2. Il n'existe pas de comité spécial du service social dans les communes périphériques et dans la commune de Fourons :

« À la place, le bureau permanent et le président du bureau permanent exercent les compétences qui, dans les autres communes flamandes, ont été confiées au comité spécial du service social et au président du comité spécial du service social, conformément aux articles 113 et 114 du décret en projet » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1353/1, p. 158).

B.13.3. La création obligatoire d'un comité spécial du service social dans les autres communes de la région de langue néerlandaise est directement liée à l'intégration politico-administrative de la commune et du CPAS qui a été réalisée, étant donné que l'intégration ne

peut avoir pour effet de soustraire aux CPAS la compétence relative à la politique sociale communale et de transférer les missions du CPAS à la commune (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1353/1, p. 734) :

« À cela s'ajoute le fait qu'un aspect important de la politique sociale communale, à savoir les décisions relatives à l'octroi d'une aide individuelle en matière d'aide sociale et d'intégration sociale, relève de la compétence du comité spécial du service social (article 113), organe dont la composition ne coïncide pas avec celle d'un organe communal et dont les membres - [...] -, à l'exception du président, ne doivent pas nécessairement être des mandataires communaux.

Dès lors, le décret en projet [...] ne règle pas le lien entre la commune et le CPAS, n'a pas pour effet de soustraire aux CPAS ' la compétence relative à la politique sociale communale ' et ne prévoit pas une règle transférant ' l'ensemble des missions actuellement confiées aux centres [...] à une autre autorité publique que ces centres – à savoir aux communes elles-mêmes ' » (*ibid.*, p. 734).

B.13.4. Toutefois, cette nécessité n'existe pas dans la commune de Fourons et dans les communes périphériques, parce que le conseil de l'aide sociale et le bureau permanent sont directement élus dans ces communes.

Il ne saurait en outre être admis que, contrairement au comité spécial du service social, le bureau permanent devrait toujours se prononcer à l'unanimité sur des décisions relatives à des mesures d'aide individuelle, de sorte qu'il serait bien plus difficile de prendre des décisions. En effet, l'article 27bis, § 2, de la loi sur 8 juillet 1976 dispose qu'à défaut de consensus, l'affaire est soumise au conseil de l'aide sociale, qui décide à la majorité ordinaire.

De même, les dossiers d'aide individuelle sont préparés et établis par des fonctionnaires spécialisés du CPAS qui disposent de l'expertise nécessaire, de sorte qu'il ne peut pas non plus être admis qu'une décision du bureau permanent serait toujours de qualité moindre qu'une décision prise par le comité spécial du service social.

Il n'y a donc pas de recul du degré de protection du droit à l'aide sociale dont bénéficient les habitants de la commune de Fourons ou d'une commune périphérique.

B.13.5. En substance, le « principe de nécessité » invoqué par les parties requérantes consiste à apprécier l'opportunité ou le caractère souhaitable d'une initiative législative, ce

qui ne relève toutefois pas de la compétence de la Cour, mais appartient uniquement au législateur décréteil.

B.13.6. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

B.14. Le troisième moyen est pris d'un défaut de diligence du législateur décréteil, en ce qu'il n'a pas suffisamment tenu compte de l'incidence des garanties particulières qui ont été instaurées par la loi du 9 août 1988, ce qui aurait créé une grande insécurité juridique, notamment en ce qui concerne les articles 531, 532, 534 et 541 du décret du 22 décembre 2017, et ce qui aurait violé les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.15.1. En ce qui concerne l'article 531 du décret du 22 décembre 2017, relatif à la vérification des pouvoirs des membres élus du conseil de l'aide sociale, il suffit d'observer que la règle attaquée, aux termes de laquelle le mandat d'un membre du conseil de l'aide sociale élu directement dont les pouvoirs n'étaient pas approuvés était attribué au premier suppléant suivant, existait déjà sous l'empire du décret communal flamand du 15 juillet 2005 (article 7, § 3). De plus, les litiges relatifs à l'approbation des pouvoirs peuvent être soumis au Conseil des contestations électorales (article 147, 2°, du décret du 22 décembre 2017).

B.15.2. En ce qui concerne l'article 534 du décret du 22 décembre 2017, il suffit de constater que l'article 71 de ce décret est applicable à la commune de Fourons et aux communes périphériques « pour l'application par analogie au conseil de l'aide sociale et [à] ses membres de l'article 8, 9, § 3, de l'article 10, 11, deuxième et troisième alinéas, des articles 12, 13 et 16 du présent décret ». L'article 71 porte sur l'organisation du conseil de l'aide sociale et le législateur décréteil a déclaré l'article 8 du décret du 22 décembre 2017 « applicable par analogie » à ce conseil et à ses membres. Le législateur décréteil a commenté comme suit l'usage de la technique de « l'application par analogie » d'une disposition du décret :

« En ce que le présent projet de décret règle aussi bien l'organisation et le fonctionnement des CPAS que ceux des communes, il règle des matières tant communautaires que régionales. À cet égard, il a été décidé d'harmoniser autant que possible les règles en question et de ne pas rédiger deux fois les mêmes dispositions dans le texte, mais de déclarer les dispositions destinées aux communes applicables par analogie aux CPAS » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1353/1, p. 8).

En disposant, dans l'article 534 du décret du 22 décembre 2017, que l'article 8 de ce décret est « applicable par analogie » au conseil de l'aide sociale, le législateur décrétoal a indiqué que les mots « président du conseil communal » à l'article 8 doivent être lus comme signifiant « président du conseil de l'aide sociale ». Ceci signifie que la renonciation au mandat doit être notifiée entre les mains du président du conseil de l'aide sociale.

B.15.3. En ce qui concerne l'article 541 du décret du 22 décembre 2017, il suffit de constater que l'article 27*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi du 8 juillet 1976 est applicable aux communes périphériques et à la commune de Fourons, parce que le législateur décrétoal a précisé explicitement dans l'article 541, § 2, du décret du 22 décembre 2017 que la règle concernant la composition du bureau permanent est applicable sans préjudice de « l'application de l'article 27*bis*, § 1er, troisième alinéa, de la loi organique du 8 juillet 1976 sur les centres publics d'action sociale ».

B.16. Le troisième moyen n'est pas fondé.



Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 7 novembre 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen