

Numéro du rôle : 537
Arrêt n° 17/94 du 3 mars 1994

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat en cause du centre public d'aide sociale de Silly contre l'Etablissement et en cause de A. Robette contre l'Etablissement.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige, J. Delruelle et G. De Baets, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions*

Par son arrêt n° 42.238 du 10 mars 1993 en cause du centre public d'aide sociale de Silly contre l'Etablissement - partie intervenante : A. Robette - et en cause de A. Robette contre l'Etablissement, le Conseil d'Etat, section administration, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1°) Le décret du Conseil régional wallon du 21 février 1991 et le décret du Conseil de la Communauté française du 4 mars 1991 approuvant l'accord de coopération conclu à Namur le 17 novembre 1990 violent-ils l'article 5, § 1er, II, 2°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que cet accord désigne l'autorité compétente pour exercer la tutelle sur les centres publics d'aide sociale ?

2°) Les décrets précités sont-ils conformes à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que l'accord qu'ils approuvent attribue à un organisme composé de membres de l'Exécutif régional wallon et de l'Exécutif de la Communauté française une compétence propre à la Communauté française, étant l'exercice de la tutelle sur les centres publics d'aide sociale ?

Dans l'affirmative, l'article 92*bis* de la loi spéciale est-il compatible avec l'article 59*bis* et l'article 107*quater* de la Constitution en tant qu'il permet pareille attribution de compétence ?

Dans la négative, les décrets précités violent-ils l'article 59*bis* de la Constitution et l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que l'accord qu'ils approuvent attribue à l'Etablissement l'exercice d'une compétence appartenant à la Communauté française en vertu de ces dispositions, étant l'exercice de la tutelle sur les centres publics d'aide sociale ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le Conseil d'Etat est saisi d'un recours formé par le centre public d'aide sociale de Silly à l'encontre d'une décision de l'Etablissement

- annulant, sur recours de A. Robette, agent du centre public d'aide sociale, la décision par laquelle la députation permanente du Hainaut avait approuvé la révocation dudit agent par le centre public d'aide sociale;
- refusant en conséquence d'approuver ladite révocation.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée, reçue au greffe le 26 mars 1993.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 mai 1993 remises aux destinataires les 17, 18 et 27 mai 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 15 mai 1993.

Le centre public d'aide sociale de Silly, représenté par le conseil de l'aide sociale, dont le siège est établi à 7830 Silly, rue Saint-Pierre 68, ayant élu domicile au cabinet de Me J. Lagasse, avocat à 1040 Bruxelles, avenue Adolphe Lacomblé 8, boîte 6, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 17 juin 1993.

Le Gouvernement de la Communauté française, représenté par sa présidente, dont le cabinet est établi à 1040 Bruxelles, avenue des Arts 19 A-D, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 29 juin 1993.

Le Gouvernement wallon, représenté par son président, dont le cabinet est établi à 5100 Jambes, rue Mazy 25-27, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 1er juillet 1993.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 18 août 1993 et remises aux destinataires les 19 et 20 août 1993.

Le centre public d'aide sociale de Silly a transmis un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 13 septembre 1993.

Par ordonnance du 6 juillet 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 26 mars 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 octobre 1993, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière. Le juge H. Boel est devenu rapporteur en remplacement de M. L. De Grève, choisi comme président de la Cour.

Par ordonnance du 7 octobre 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 3 novembre 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 8 octobre 1993 remises aux destinataires les 11 et 13 octobre 1993.

A l'audience du 3 novembre 1993 :

- ont comparu :

. Me J.-P. Lagasse, avocat du barreau de Bruxelles, pour le centre public d'aide sociale de Silly;

. Me F. Delcor, en nom propre et *loco* Me P. Legros, avocats du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

. Me V. Thiry et Me M. Delnoy, avocats du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

- les juges Y. de Wasseige et H. Boel ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

IV. *En droit*

- A -

Le mémoire du centre public d'aide sociale de Silly

A.1.1. Après un rappel des faits à l'origine des questions préjudicielles, le mémoire, s'en référant au rapport de l'auditeur et aux avis de la section de législation, soutient d'abord la compétence de la Cour à l'égard des décrets qui ont pour seul objet l'approbation d'un accord de coopération.

A.1.2. Le centre public d'aide sociale de Silly aborde ensuite successivement chacune des questions préjudicielles.

A.1.3. Quant à la *première* question préjudicielle, le mémoire précise la portée qu'il convient de donner aux termes « règles organiques des centres publics d'aide sociale » utilisés à l'article 5, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980; il s'en réfère à un avis du Conseil d'Etat du 21 mai 1991 selon lequel « le législateur national est compétent pour la détermination des actes soumis à tutelle, pour la fixation des procédés de tutelle et de la procédure et, par conséquent, pour la désignation des autorités de tutelle ». En confiant l'exercice de la tutelle sur les centres publics d'aide sociale à l'Etablissement, l'accord de coopération et, plus précisément, les deux décrets qui en portent approbation violeraient l'article 5, § 1er, II, 2^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 et empiéteraient sur la compétence du législateur fédéral.

A.1.4. Quant à la *seconde* question préjudicielle, le mémoire s'en réfère également au rapport précité de l'auditeur, lequel a comparé différents avis rendus en la matière par la section de législation.

D'une part, selon les avis n^{os} 20.400/9 et 20.401/9 émis (le 3 décembre 1990) quant aux projets de décrets en cause dans le dossier, lesdits projets étaient conformes à l'article 92*bis* de la loi spéciale; l'accord aurait un objet mixte : « l'institution commune exerce(ra)it les compétences propres mises en commun ».

D'autre part, selon l'avis n° 18.638 émis le 13 juillet 1988 quant à la disposition devenue l'article 92*bis* de la loi du 8 août 1980, tel qu'y inséré par la loi du 8 août 1988, les accords de coopération que cet article en projet instituait ne pouvaient impliquer « un échange, un abandon ou une restitution des compétences telles qu'elles sont déterminées et attribuées par la Constitution » sous peine de violer, ce faisant, les articles 59*bis* et 107*quater* de la Constitution.

L'auditeur en déduit - double conclusion à laquelle se rallie le mémoire - que si l'accord de coopération devait être considéré comme réalisant « un abandon par la Communauté française de ses compétences, notamment en matière d'exercice de la tutelle administrative sur les centres publics d'aide sociale », il violerait l'article 92*bis* de la loi spéciale, tel qu'interprété par le Conseil d'Etat. Il se demande toutefois si le texte même de l'article 92*bis* n'autorise pas « l'exercice conjoint de compétences propres », avec cette conséquence que c'est cette disposition spéciale elle-même qui violerait les articles 59*bis* et 107*quater* de la Constitution.

A.1.5. Le mémoire conclut, en termes de dispositif, que la première question préjudicielle appelle une réponse positive et que la seconde question appelle une réponse négative pour la première branche et positive pour la seconde.

Le mémoire du Gouvernement de la Communauté française

A.2.1. Le mémoire rappelle tout d'abord l'objet de l'accord du 17 novembre 1990, à savoir « assurer la gestion conjointe de matières qui relèvent d'une des deux entités et qui présentent un lien de connexité avec celles qui relèvent de l'autre entité ». Après avoir rappelé les articles 1er à 4 de cet accord, le Gouvernement de la Communauté française souligne que l'Etablissement ne dispose pas d'un pouvoir décretal ou réglementaire, mais peut seulement prendre des décisions à portée individuelle.

A.2.2. En ce qui concerne la *première* question préjudicielle, le mémoire estime que l'article 1er de l'accord de coopération, en confiant l'exercice de la tutelle à l'Etablissement, ne modifie pas la loi du 8 juillet 1976 mais se borne à déléguer la compétence d'appliquer cette loi : celle-ci relevant de la Communauté, il n'y a pas violation de l'article 5, § 1er, II, 2°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le mémoire relève par ailleurs que ce n'est pas la loi du 8 juillet 1976 mais bien la loi spéciale du 8 août 1980 qui confie l'exercice de la tutelle au Gouvernement de la Communauté; selon le mémoire, s'il appartient au législateur fédéral de décider si l'exercice de la tutelle est confié au Roi ou à d'autres autorités subordonnées, « il n'est pas contestable que, par contre, il n'appartient pas au législateur national d'opérer un partage de compétences entre l'Etat fédéral, les Communautés et les Régions. En d'autres termes, il n'appartient pas au législateur national de décider qui de l'Exécutif de la Communauté, de l'Exécutif régional ou d'une institution commune à ces deux entités exercera les actes de tutelle qui, dans la loi du 8 juillet 1976, sont confiés au Roi. »

A.2.3. En ce qui concerne la *seconde* question préjudicielle, le mémoire commence par énoncer les principes applicables (A.2.4) avant de les appliquer en l'espèce (A.2.5).

A.2.4.1. Le Gouvernement de la Communauté française souligne tout d'abord que la nécessaire collaboration entre entités, dans un système fédéral, a été consacrée par l'article 92*bis* de la loi spéciale, lequel a conféré une habilitation « particulièrement large » tant au niveau des domaines concernés que des modalités des accords de coopération.

A.2.4.2. Les accords de coopération doivent toutefois respecter les limites fixées par la Constitution.

A.2.4.3. Le mémoire évoque en premier lieu les principes d'autonomie et d'exclusivité des compétences communautaires et régionales : il est observé à cet égard que tout accord de coopération, sauf s'il est de pure coopération matérielle, affecte ces principes puisque « les collectivités autonomes aliènent en effet nécessairement une partie de leur liberté de décision ». Le mémoire relève également d'autres cas où la Constitution (article 110) ou des lois prises en vertu de celle-ci dérogent aux principes précités. Il en déduit que pour être conforme à la Constitution, un accord ne peut ni nier, ni affecter dans leur essence lesdits principes.

A.2.4.4. Le mémoire évoque ensuite le principe d'attribution des compétences dont il résulte que, par un accord de coopération, les Communautés et les Régions ne peuvent déléguer que des compétences qui leur ont été attribuées.

A.2.4.5. Pour autant qu'un accord respecte les limites susdites, pour la synthèse desquelles le mémoire s'en réfère à l'avis précité du Conseil d'Etat n° 18.638, il ne viole pas les articles 59*bis* et 107*quater* de la Constitution.

A.2.5. Appliquant ces principes à l'accord de coopération du 17 novembre 1990, le mémoire commence par rappeler le caractère mixte de l'accord (création d'une institution commune et exercice conjoint d'une compétence propre), lequel rentrerait dans le cadre large fixé par l'article 92*bis* de la loi spéciale.

Analysant ensuite la conformité de l'accord aux limites décrites ci-dessus *sub* A.2.4, le mémoire souligne qu'il n'y a pas abandon de compétences d'une entité au profit de l'autre; divers éléments sont évoqués à l'appui de cette position : gestion par des représentants des deux Gouvernements, décision par consensus, contrôle politique et budgétaire par chacun des conseils, compétence de l'Etablissement limitée à l'adoption de décisions individuelles, caractère marginal des compétences déléguées et maintien de la compétence normative dans le chef de la Communauté, compétence à laquelle l'Etablissement n'est associé qu'à titre consultatif.

A.2.6. Le mémoire en conclut que la première question appelle une réponse négative et que, pour ce qui concerne la seconde question, les décrets respectent l'article 92*bis* de la loi spéciale, ce dernier restant lui-même dans les limites autorisées par les articles 59*bis* et 107*quater* de la Constitution.

Le mémoire du Gouvernement wallon

A.3.1. Après un rappel des termes de l'accord de coopération, des décrets l'ayant approuvé et des questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat, le mémoire soutient la compétence de la Cour à la fois à l'égard des décrets et de l'accord de coopération lui-même; à l'appui de cette thèse, il évoque l'absence de tout autre contrôle de légalité sur lesdits accords, les avis en ce sens de la section de législation du Conseil d'Etat et le parallélisme à faire avec les conventions internationales.

A.3.2. En ce qui concerne la *première* question préjudicielle, le mémoire soutient que la simple délégation à une institution commune d'une « compétence d'exécution » - l'exercice de la tutelle sur les centres publics d'aide sociale - ne viole pas l'article 5, § 1er, II, 2°, a), de la loi spéciale; cette disposition, « d'une part, consacre l'incompétence de l'autorité fédérale pour l'application des règles organiques des centres publics d'aide sociale » et, « d'autre part, ne peut être interprétée comme réservant au législateur fédéral, statuant à la majorité ordinaire, la compétence de décider si la tutelle sera exercée par l'autorité fédérale, une autorité fédérée ou une institution commune ».

A.3.3. En ce qui concerne la *seconde* question préjudicielle, le mémoire rappelle la *ratio legis* de l'accord de coopération, à savoir répondre à des impératifs budgétaires et optimiser la gestion des compétences concernées, et s'en réfère aux avis précités n^{os} 20.400/9 et 20.401/9 du Conseil d'Etat, selon lesquels l'article 92bis autoriserait un tel accord.

Le Gouvernement wallon dément qu'un tel accord impliquerait l'abandon par la Communauté française de la compétence en matière d'exercice de la tutelle sur les centres publics d'aide sociale. D'une part, il ne s'agit que d'une délégation et non d'un abandon de compétences et, d'autre part, cette délégation est assortie de limites raisonnables, que décrit ensuite le mémoire, celles-ci étant identiques à celles évoquées par la Communauté française et reprises ci-dessus *sub* A.2.5, alinéa 2.

A.3.4. En termes de dispositif, le Gouvernement wallon aboutit à la même conclusion que le Gouvernement de la Communauté française.

Le mémoire en réponse du centre public d'aide sociale de Silly

A.4.1. Quant à la *première* question préjudicielle, le mémoire en réponse soutient que la fixation des règles relatives à la tutelle administrative sur les centres publics d'aide sociale fait partie des règles organiques des centres publics d'aide sociale, réservées par l'article 5, § 1er, II, 2°, a), à l'autorité fédérale; si c'est le Gouvernement de la Communauté française qui exerce la tutelle, toute modification de la loi du 8 juillet 1976 relève en revanche de la seule compétence du législateur fédéral : en confiant à l'Etablissement une compétence que la loi précitée confie au Gouvernement de la Communauté française, l'accord de coopération a modifié cette loi, en violation de l'article 5 de la loi spéciale.

Le mémoire conteste qu'une subdélégation soit possible dans une matière réservée à l'Etat et évoque le principe de loyauté fédérale qui exclut qu'un accord de coopération se fasse au détriment d'une partie tierce à l'accord.

A.4.2. Quant à la *seconde* question préjudicielle, le mémoire conteste à nouveau que les Communautés et les Régions puissent s'entendre pour subdéléguer une compétence qui relève de l'Etat fédéral; il rappelle que « le domaine d'application des accords de coopération est limité à la fois par l'obligation de ne pas outrepasser sa compétence et par l'obligation de respecter les compétences qui sont d'attribution » et que « les Communautés ne peuvent, même pas sur des bases conventionnelles, se dessaisir de la compétence qui leur est attribuée par la Constitution ou en vertu de celle-ci par la loi spéciale ».

- B -

Sur la compétence de la Cour

B.1. Les décrets du 21 février 1991 de la Région wallonne et du 4 mars 1991 de la Communauté française approuvent, en leurs articles 1er, «l'accord de coopération relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne et conclu à Namur le 17 novembre 1990 entre l'Exécutif de la Communauté française et l'Exécutif de la Région wallonne ».

Par application de l'article 26, § 1er, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la Cour est compétente pour statuer, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à la violation par un décret des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

La compétence susdite de la Cour concerne également les décrets portant approbation d'un accord de coopération. L'exercice rationnel de cette compétence suppose que la Cour implique dans son examen le contenu de l'accord de coopération. La Cour est dès lors compétente pour répondre aux questions posées par le Conseil d'Etat.

Sur les normes de référence applicables en l'espèce

B.2. Les questions préjudicielles portent sur la conformité des décrets litigieux du 21 février 1991 et du 4 mars 1991, d'une part, à l'article 5, § 1er, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et, d'autre part, aux articles 59bis et 107quater de la Constitution. La Cour contrôle le respect de ces dispositions telles qu'elles existaient à la date de l'adoption des décrets visés. Elle ne tient donc pas

compte des modifications apportées ultérieurement à la Constitution (à savoir le 5 mai 1993) et à la loi spéciale précitée (à savoir par la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat).

Sur le contenu de l'accord de coopération

B.3.1. L'accord de coopération contesté en l'espèce porte sur trois matières : la tutelle sur les centres publics d'aide sociale; le tourisme; le transport scolaire et les services internes de l'Enseignement.

Etant donné que les questions préjudicielles posées par le Conseil d'Etat concernent exclusivement la tutelle sur les centres publics d'aide sociale, la Cour limite son examen à cette matière.

B.3.2. Aux termes de l'article 1er de l'accord de coopération susmentionné, la Communauté française et la Région wallonne exercent conjointement, par l'intermédiaire d'un nouvel organisme, dénommé «l'Etablissement », la tutelle sur les centres publics d'aide sociale «telle que définie à l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale et telle qu'exercée par la Communauté française dans le cadre de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale ».

L'Etablissement est composé des membres de l'Exécutif de la Région wallonne et de l'Exécutif de la Communauté française qui ont dans leurs attributions les matières réglées par l'accord de coopération.

L'Exécutif de la Communauté française met à la disposition de l'Etablissement le personnel, les biens et les infrastructures nécessaires à l'exercice des compétences; il conserve cependant la propriété de son patrimoine.

L'accord de coopération est conclu pour une durée d'un an (1991). Il peut être dénoncé trois mois francs avant la date de son expiration; faute de quoi, il est de plein droit tacitement renouvelé.

Sur la première question préjudicielle

B.4.1. La première question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat s'énonce comme suit :

« Le décret du Conseil régional wallon du 21 février 1991 et le décret du Conseil de la Communauté française du 4 mars 1991 approuvant l'accord de coopération conclu à Namur le 17 novembre 1990 violent-ils l'article 5, § 1er, II, 2°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que cet accord désigne l'autorité compétente pour exercer la tutelle sur les centres publics d'aide sociale ? »

B.4.2. Relève, aux termes de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980, des matières personnalisables visées à l'article 59bis, § 2bis, de la Constitution, pour lesquelles les Communautés sont compétentes :

« La politique d'aide sociale à l'exception :

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

b) de la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du revenu légalement garanti conformément à la législation instituant le droit à un minimum de moyens d'existence. »

La « politique d'aide sociale » recouvre notamment l'exercice de la tutelle administrative, c'est-à-dire l'appréciation, cas par cas, de la légalité et de la conformité à l'intérêt général des mesures prises par les centres publics d'aide sociale.

Jusqu'à la modification de l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par l'article 1er de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant

à achever la structure fédérale de l'Etat, il n'appartenait pas aux Communautés de fixer les règles organiques des centres publics d'aide sociale; seul le législateur national était compétent pour ce faire; ces règles sont comprises dans la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale.

Si les règles définissant les actes soumis à la tutelle et les formes de la tutelle relevaient de la compétence du législateur national, l'exercice de la tutelle, y compris la désignation des autorités de tutelle, ressortissait à la compétence des Communautés.

B.4.3. Il résulte de ce qui précède qu'en approuvant l'accord de coopération du 17 novembre 1990, les décrets de la Région wallonne du 21 février 1991 et de la Communauté française du 4 mars 1991 ne portent pas atteinte au pouvoir du législateur national de fixer les règles organiques des centres publics d'aide sociale.

La question de savoir si l'autorité de tutelle des centres publics d'aide sociale peut être désignée dans un accord de coopération conclu entre la Communauté française et la Région wallonne fait l'objet de la seconde question préjudicielle.

Sur la seconde question préjudicielle

B.5.1. La seconde question - qui comporte deux sous-questions- posée par le Conseil d'Etat s'énonce comme suit :

« Les décrets précités sont-ils conformes à l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que l'accord qu'ils approuvent attribue à un organisme composé de membres de l'Exécutif régional wallon et de l'Exécutif de la Communauté française une compétence propre à la Communauté française, étant l'exercice de la tutelle sur les centres publics d'aide sociale ?

Dans l'affirmative, l'article 92*bis* de la loi spéciale est-il compatible avec l'article 59*bis* et l'article 107*quater* de la Constitution en tant qu'il permet pareille attribution de compétence ?

Dans la négative, les décrets précités violent-ils l'article 59*bis* de la Constitution et l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 en ce que l'accord qu'ils approuvent attribue à l'Etablissement l'exercice d'une compétence appartenant à la Communauté française en vertu de ces dispositions, étant l'exercice de la tutelle sur les centres publics d'aide sociale ? »

B.5.2. L'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988, habilite l'Etat, les Communautés et les Régions à conclure des accords de coopération dans des matières qui relèvent de leurs compétences respectives.

De tels accords de coopération sont un complément au principe de la répartition exclusive des compétences (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/1, pp. 29 et 30; Sénat, S.E. 1988, n° 405/2, p. 7).

Aux termes de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, précité, ces accords de coopération «portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun ». Cette énumération n'est pas limitative, comme le fait ressortir le terme « notamment ».

B.5.3. Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération prévu par l'article 92*bis* ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétence; il s'agirait là d'une violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat fédéral, des Communautés et des Régions.

Il résulte de ce qui précède que l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 ne viole ni l'article 59*bis* ni l'article 107*quater* de la Constitution.

B.5.4. Selon son préambule, l'accord de coopération approuvé par les décrets du 21 février 1991 et du 4 mars 1991 a été dicté en l'espèce par le souci d'exercer de manière optimale les compétences attribuées dans des matières connexes - la tutelle administrative sur les communes, qui est une matière régionale (article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980), d'une part, et la tutelle administrative sur les centres publics d'aide sociale, qui est une matière communautaire (article 5, § 1er, II, 2°, de la même loi), d'autre part.

B.5.5. La tutelle sur les communes et la tutelle sur les centres publics d'aide sociale sont des matières étroitement liées.

B.5.6. Aux termes de l'article 106, § 1er, de la loi organique des centres publics d'aide sociale du 8 juillet 1976, « lorsque le centre public d'aide sociale ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est couverte par la commune ». Les dotations prévues à cet effet par les paragraphes suivants de cet article doivent obligatoirement être portées annuellement au budget des dépenses communales en vertu de l'article 255, 16°, de la nouvelle loi communale. Lorsqu'en vertu de l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980 la Région exerce la tutelle sur le budget d'une commune, sa décision peut avoir une incidence sur les missions du centre public d'aide sociale puisqu'elle est amenée à approuver ou à rejeter l'inscription de ces dotations au budget de la commune.

B.5.7. Le financement des communes et des centres publics d'aide sociale montre également combien ces deux institutions sont solidaires : il a été conçu pour permettre aux premières de faire face à leurs responsabilités à l'égard des seconds.

C'est ainsi que l'article 105 de la loi précitée du 8 juillet 1976 crée un « Fonds spécial de l'aide sociale » et oblige chaque Gouvernement régional à fixer le pourcentage du Fonds des communes qui doit être attribué à ce fonds spécial pour être ensuite réparti entre les centres publics d'aide sociale de la Région.

Les moyens attribués aux Régions doivent leur permettre de disposer des ressources nécessaires pour assurer le financement des missions relevant des institutions communales, en ce compris celles qui sont remplies par les centres publics d'aide sociale. Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, l'article 22, qui détermine les moyens attribués aux Régions, leur accorde les montants correspondant aux anciens Fonds des communes et Fonds des provinces et oblige les Régions à prélever sur les masses budgétaires qui leur sont attribuées les parts anciennement réservées dans le Fonds des communes au financement des centres publics d'aide sociale.

B.5.8. Une telle situation a pu justifier que, bien que la matière relève des Communautés, la Communauté française accepte d'associer la Région wallonne à la tutelle sur les centres publics d'aide sociale, puisque cette tutelle s'exerce sur des actes qui ont une incidence sur les finances des communes, c'est-à-dire sur une matière qui relève des Régions en ce qui concerne à la fois le financement des missions à remplir (article 6, VIII, 3^e, de la loi spéciale du 8 août 1980), les moyens attribués (article 22 de la loi spéciale du 16 janvier 1989), l'exercice de la tutelle et son organisation (article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980).

B.5.9. Vu l'interdépendance entre la tutelle sur les communes, le financement de celles-ci et la tutelle sur les centres publics d'aide sociale, l'objet de l'accord de coopéra

tion doit être considéré comme entrant dans le champ d'application de l'article 92*bis*, § 1er, alinéa 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.5.10. En tant que l'accord de coopération porte sur la tutelle des centres publics d'aide sociale, il n'implique aucun abandon de compétence normative, cependant que le pouvoir de prendre des décisions en matière de tutelle administrative est exercé conjointement, cas par cas, par des représentants de l'Exécutif de la Communauté et de la Région au sein de l'Etablissement.

L'analyse de l'accord de coopération dans son ensemble ne fait pas apparaître que la Communauté aurait abandonné sa compétence de tutelle à l'égard des centres publics d'aide sociale.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En tant qu'ils concernent la tutelle sur les centres publics d'aide sociale, les décrets de la Région wallonne du 21 février 1991 et de la Communauté française du 4 mars 1991 portant approbation de l'accord de coopération relatif à l'exercice conjoint de compétences par la Communauté française et la Région wallonne ne violent pas les articles *59bis* et *107quater* de la Constitution et ne violent pas davantage les articles 5, § 1er, II, 2°, et *92bis* de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 mars 1994.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior