

**Vers un rapprochement des pratiques des CPAS bruxellois ?
Une cartographie des outils juridiques à la disposition de la
COCOM**

Juliette VAN YPERSELE
chercheuse au Centre de droit public et social de l'ULB

Daniel DUMONT
professeur de droit social à l'ULB

et Emmanuel SLAUTSKY
professeur de droit public à l'ULB

Rapport pour le compte de la Commission communautaire commune

Version finale

Cahier spécial des charges n° DMP-23-079

Décembre 2023

Université libre de Bruxelles
Faculté de droit et de criminologie
Centre de droit public et social
<http://droit-public-et-social.ulb.be>

Table des matières

Introduction : l'hétérogénéité des pratiques des CPAS et ses déterminants juridiques	3
I. Premier levier d'harmonisation : la tutelle de la COCOM sur les CPAS bruxellois	11
1. La compétence de la COCOM en matière de tutelle sur les CPAS	11
1.1. <i>L'existence de deux procédés de tutelle de nature différente : approbation (tutelle spéciale) versus suspension et annulation (tutelle générale)</i>	13
1.1.1. La tutelle spéciale d'approbation	14
1.1.2. La tutelle générale de suspension et d'annulation	14
1.2. <i>La superposition des compétences en Belgique en matière de tutelle sur les CPAS</i>	16
1.2.1. Une première interprétation possible : l'analogie avec la matière communale	17
1.2.2. Une deuxième interprétation possible : l'absence dans les textes de tutelle spécifique	24
2. Les possibles contours d'une activation par la COCOM de sa compétence en matière de tutelle	27
2.1. <i>Les principes généraux encadrant l'exercice de la tutelle administrative : légalité et intérêt général</i>	27
2.2. <i>Piste un : des contrôles ponctuels des décisions individuelles des CPAS bruxellois</i>	28
2.3. <i>Piste deux : un cadrage des pratiques décisionnelles des CPAS bruxellois par voie de circulaire</i>	29
2.3.1. Les circulaires interprétatives : un rappel de la jurisprudence applicable en vue d'harmoniser les pratiques	29
2.3.2. Les circulaires indicatives ou lignes de conduite : la délimitation de la tutelle d'intérêt général	30
II. Deuxième levier d'harmonisation : la possibilité pour la COCOM de confier des missions aux CPAS bruxellois	33
1. La compétence de la COCOM en matière de politique d'aide sociale	33
1.1. <i>La frontière entre la compétence fédérale et la compétence communautaire : droit de l'aide sociale versus droits « supplémentaires ou complémentaires »</i>	34
1.1.1. Les compétences attribuées aux communautés et les compétences réservées à l'autorité fédérale	35
1.1.2. Les compétences implicites	46
	1

1.2. <i>La frontière entre la compétence communautaire et l'autonomie des communes et des CPAS : « droits supplémentaires ou complémentaires » versus autonomie locale</i>	50
1.2.1. Les contours de l'autonomie communale	51
1.2.2. Les contours de l'autonomie des CPAS	53
2. Les possibles contours d'une activation par la COCOM de sa compétence en matière de politique d'aide sociale	54
3. La question du financement des missions confiées aux CPAS par la COCOM	55
III. Troisième levier d'harmonisation : la possibilité pour la COCOM de modifier la composition et le fonctionnement des organes des CPAS bruxellois	58
1. La compétence de la COCOM en matière de règles organiques des CPAS	59
2. Les possibles contours d'une activation par la COCOM de sa compétence en matière de règles organiques des CPAS	60
2.1. <i>Dépolitiser le conseil de l'action sociale</i>	61
2.2. <i>Encadrer les lignes de conduite adoptées par les CPAS</i>	61
Conclusion	63

Introduction : l'hétérogénéité des pratiques des CPAS et ses déterminants juridiques

Dans le cadre d'un marché public de services de faible montant initié par l'administration de la Commission communautaire commune (COCOM), les auteurs du présent rapport ont été mandatés pour réaliser une étude sur les leviers juridiques dont dispose la COCOM pour chercher à cadrer et rapprocher les pratiques des 19 centres publics d'action sociale (CPAS) de la Région de Bruxelles-Capitale, en particulier en matière d'aides complémentaires*. Il peut être relevé que l'accord de gouvernement bruxellois pour la législature 2019-2024 faisait état d'une nette volonté d'harmoniser le fonctionnement et les pratiques des centres¹.

On le sait, les CPAS ont été institués par une loi du 8 juillet 1976 dans chaque commune du royaume sous la forme d'établissements publics dotés d'une personnalité juridique distincte de celle des communes, en remplacement des anciennes commissions d'assistance publique². Comme c'est bien connu, les centres ont pour mission d'assurer l'aide sociale aux personnes en situation de pauvreté. Cette aide prend principalement la forme, dans ses aspects matériels du moins, d'un revenu minimum : le revenu d'intégration, dans le cadre du droit à l'intégration sociale ; ou une somme d'argent d'un montant équivalent pour les catégories de ressortissants étrangers en séjour régulier qui ne peuvent bénéficier de celui-ci, dans le cadre de l'aide sociale au sens strict. Au revenu d'intégration et à l'aide financière équivalente, s'ajoute toute la palette des aides complémentaires, particulièrement diversifiées et aux conditions d'octroi fort peu balisées par la législation. Dans le cas des étrangers en séjour illégal, l'aide sociale se réduit à la seule aide médicale urgente.

Le point de départ de cette étude est le constat lancinant, et bien connu, d'une divergence des pratiques des CPAS bruxellois, un constat qui pose question sous

* Le budget alloué au marché public par le commanditaire a permis l'embauche pendant une durée de trois mois à temps plein de Juliette Van Ypersele, autrice principale de l'étude, sous la supervision et avec la collaboration active des professeurs Daniel Dumont et Emmanuel Slautsky. Le cahier des charges décrivait la mission dans les termes suivants : « Le présent marché vise à obtenir une vision claire des dispositifs juridiques relevant de la compétence de la COCOM et encadrant l'action des CPAS ainsi que des leviers juridiques dont la COCOM dispose pour rapprocher les pratiques des 19 CPAS bruxellois. En particulier en ce qui concerne la part non fédérale du financement, l'encadrement des processus décisionnels internes des CPAS, et la tutelle locale et régionale. Une attention particulière doit notamment porter sur la possible harmonisation des pratiques des 19 CPAS bruxellois en matière d'aides complémentaires, afin notamment d'envisager la détermination d'un socle commun à l'octroi de ces aides complémentaires pour les 19 CPAS bruxellois ».

¹ Accord de gouvernement, *Doc. parl.*, parlement de la Région de Bruxelles-Capitale et assemblée réunie de la Commission communautaire commune, 2019, n° A-8/1 et n° B-2/1, p. 66.

² Sur ce changement, D. ZAMORA, *De l'égalité à la pauvreté. Une socio-histoire de l'assistance en Belgique (1895-2015)*, Bruxelles, Editions de l'Université de Bruxelles, coll. « Sociologie et anthropologie », 2017, p. 91 à 109.

l'angle de l'égalité de traitement des usagers³. Il est en effet notoire que, à la faveur du principe de décentralisation administrative, la diversité des pratiques effectives des centres est considérable. Trois types de sources documentent cette hétérogénéité des pratiques, à Bruxelles mais aussi dans les autres régions : les analyses sociologiques de terrain, les rapports du service inspection du SPP Intégration sociale, ainsi que les lignes de conduite que se fixent eux-mêmes les CPAS. En guise d'introduction, les lignes qui suivent donnent un bref aperçu des enseignements que livrent ces différentes sources. Celles-ci sont importantes, dans la mesure où elles instruisent le contexte factuel sous-jacent à la problématique juridique que le présent rapport entend traiter. Il en ressort que le problème n'est pas imaginaire (a). Dans la foulée, nous exposerons les remèdes juridiques susceptibles d'être mobilisés par la COCOM pour ce qui concerne la situation dans la capitale (b).

a) Constats divers de divergences de pratiques entre CPAS

Les analyses sociologiques des pratiques des CPAS, d'abord, sont réalisées selon deux types de méthodes : quantitatives et qualitatives. Les premières reposent sur des enquêtes par questionnaires ; elles permettent de cartographier et de quantifier l'ampleur de certaines divergences de pratiques entre CPAS. Les secondes reposent sur des observations de terrain et des entretiens semi-directifs ; elles visent davantage à illustrer ces divergences et à en éclairer les facteurs explicatifs⁴. En raison du caractère limité du présent relevé, nous nous concentrons ici sur les principales données quantitatives disponibles et renvoyons, pour ce qui concerne les études de type qualitatif, aux références citées à la note infrapaginale qui précède.

Des études quantitatives, il ressort que les services offerts par les CPAS, l'organisation de ces services et la manière de traiter les demandes des usagers varient fortement d'un CPAS bruxellois à l'autre. En ce sens, une étude de 2019 commanditée par la Fédération des CPAS bruxellois sur le rôle des centres en matière de soins de santé a par exemple montré que sur les dix-huit CPAS bruxellois ayant répondu à l'enquête, seuls trois ont un cabinet médical ou du personnel soignant qui leur est attaché⁵. De

³ C. DARON, « Enquête sur les pratiques et politiques des CPAS bruxellois en matière de soins de santé : vers une harmonisation ? », septembre 2019, p. 11 : « Nous avons donc une multitude de CPAS avec une multitude de pratiques, ce qui amène énormément de discriminations et d'iniquité de traitement ».

⁴ Il a ainsi été observé, par exemple, que l'état des fonds propres des CPAS, les conditions et l'organisation du travail des assistants sociaux, ainsi que les représentations des agents concernant leur pratique professionnelle impactent les pratiques des CPAS et peuvent conduire à des divergences entre ceux-ci. Voy. V. DEGRAEF, *Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois*, rapport final, Bruxelles, Université Saint-Louis, Centre d'études sociologiques, 2013, p. 100 à 137 ; M. GILADI, *L'agent de terrain : engagement professionnel et résistance éthique. Analyse de la mise en œuvre de l'aide médicale urgente à Bruxelles*, thèse de doctorat en sociologie, Bruxelles, ULB, Faculté de philosophie et sciences sociales, 2018, p. 259.

⁵ C. DARON, « Enquête sur les pratiques et politiques des CPAS bruxellois en matière de soins de santé : vers une harmonisation ? », *op. cit.*, p. 14.

même, douze CPAS travaillent avec des maisons médicales, alors que six ne le font pas⁶. Les méthodes et calculs pour évaluer l'état de besoin des ayants droit en matière de santé varient également fort d'un CPAS à l'autre⁷. Par ailleurs, cinq CPAS seulement ne font pas payer les médicaments à leurs usagers et prennent en charge le ticket modérateur pour les patients en ordre de mutuelle⁸. Enfin, les types de soins pris en charge diffèrent encore selon les CPAS bruxellois. Par exemple, quatorze CPAS prennent systématiquement en charge les soins pour une interruption volontaire de grossesse, tandis que trois le font rarement⁹. De même, douze CPAS prennent toujours en charge les frais de soins orthodontiques, contre six CPAS qui ne le font que rarement. Ou encore, onze CPAS prennent toujours en charge les frais de chirurgie touchant à l'obésité, contre sept qui ne le font que rarement. Les implants ne sont que parfois pris en charge par dix CPAS, alors que trois CPAS les remboursent toujours et quatre, jamais. Enfin, quatre CPAS prennent toujours en charge les méthodes de procréation assistée, six CPAS, parfois et huit, jamais¹⁰.

Ces constats de divergences concernant l'aide sociale en matière d'accès aux soins de santé à Bruxelles sont, comme le remarquent différents chercheurs en sciences sociales, largement généralisables à l'ensemble de l'aide sociale accordée par les CPAS bruxellois¹¹.

A l'échelle fédérale, les rapports du service d'inspection du SPP Intégration sociale font également état, sur certains points, de divergences entre les pratiques des CPAS bruxellois. Ce service d'inspection est chargé de réaliser chaque année des contrôles « ciblés, uniformes et périodiques » des CPAS, afin de « veiller à une application uniforme et correcte de la législation et de la réglementation concernant les différentes mesures mises en place par l'État fédéral et pour lesquelles il accorde des subventions aux CPAS »¹².

⁶ *Ibid.*, p. 15.

⁷ *Ibid.*, p. 23.

⁸ *Ibid.*, p. 39.

⁹ Un CPAS bruxellois sur les 18 ayant répondu à l'enquête n'a pas répondu à cette question.

¹⁰ *Ibid.*, p. 54.

¹¹ V. DEGRAEF, *Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois*, op. cit. ; M. GILADI, *L'agent de terrain : engagement professionnel et résistance éthique. Analyse de la mise en œuvre de l'aide médicale urgente à Bruxelles*, op. cit. Voy. également, sur différents aspects mais à propos des CPAS en Belgique en général, K. DE BOYZER, S. LINCHET et L. VAN DIJK, *Enquête portant sur l'aide des CPAS aux personnes sans abri*, rapport pour le compte du SPP Intégration sociale, Anvers-Liège, UAntwerpen-ULiège, 2009 ; A. FRANSSSEN et al., *Le projet individualisé d'intégration sociale. Recherche évaluative et prospective au sein des CPAS belges*, rapport pour le compte du SPP Intégration sociale, Bruxelles-Anvers, Université Saint-Louis-Karel de Groote Hogeschol, 2015, 144 p. ; R. CHERENTI, *Les aides sociales complémentaires en CPAS. Etude exploratoire*, Mons, UMons, Centre de recherche en inclusion sociale, 2020, 85 p.

¹² SPP Intégration sociale, *Manuel d'inspection*, Bruxelles, 2023, p. 7, disponible au lien suivant : [manuel_inspection_2023 - fr \(1\).pdf](#).

Les rapports annuels de ce service d'inspection, disponibles pour chaque centre du pays¹³, ont par exemple montré qu'il existe des pratiques divergentes même en matière d'évaluation des conditions d'octroi du revenu d'intégration. Ainsi, certains CPAS bruxellois exigent, de la part des usagers, la production systématique des trois ou quatre derniers mois d'extraits de compte bancaire complets pour démontrer le caractère insuffisant de leurs ressources¹⁴, alors que d'autres demandent seulement, pour démontrer cette insuffisance, l'extrait de compte du jour de la demande¹⁵. Par ailleurs, certains rapports concluent, à l'égard de plusieurs CPAS bruxellois, qu'« il a été mis en exergue que la réglementation et/ou les procédures, et/ou l'examen des conditions d'octroi et/ou les bonnes pratiques n'étaient pas toujours correctement appliqués », ce qui laisse à nouveau entrevoir des différences significatives quant aux manières de faire entre centres.

Enfin, les lignes de conduite adoptées par les CPAS bruxellois eux-mêmes constituent sans doute le matériau attestant de la façon la plus directe de ces divergences de pratiques dans la capitale. Comme leur nom l'indique, ces lignes de conduite, (susceptibles d'être) adoptées par le conseil de l'action sociale de chaque centre, fixent les orientations que les travailleurs sociaux et les conseillers de l'action sociale sont tenus de suivre lorsqu'ils prennent des décisions. Quand elles existent, de telles lignes de conduite visent à « assurer une cohérence de l'ensemble des décisions proposées par les travailleurs sociaux et prises par les conseillers »¹⁶. Dans le cadre du présent rapport, nous avons sollicité auprès de dix CPAS bruxellois un accès à leurs lignes de conduite ; cinq d'entre eux nous les ont communiquées¹⁷. Cet échantillon, même limité, permet à son tour de confirmer et de rendre compte d'une importante diversité de pratiques sur le territoire bruxellois.

D'abord, la forme même de ces lignes de conduite varie : alors qu'elles sont rassemblées en un document unique d'une cinquantaine de pages dans trois CPAS, elles sont, pour deux autres, éparpillées entre différents fichiers hétéroclites.

Ensuite, les aspects de l'aide sociale couverts par ces lignes de conduite ne sont pas les mêmes. Par exemple, les lignes des CPAS 2, 3 et 5 décrivent de manière précise les

¹³ Les rapports d'inspection sont disponibles sur le site du SPP Intégration sociale : www.mi-is.be/fr/outilscpas/rapports-dinspection.

¹⁴ Les rapports du service d'inspection du SPP Intégration sociale de l'année 2021 ont montré que, parmi les 8 CPAS bruxellois contrôlés cette année-là, 3 prévoient cette exigence.

¹⁵ Les rapports du service d'inspection de 2021 ont montré que, parmi les 8 CPAS bruxellois contrôlés cette année-là, 5 ne prévoient pas l'exigence de production systématique des trois ou quatre derniers mois d'extraits de compte bancaire complets.

¹⁶ Les lignes de conduite du CPAS 1.

¹⁷ Les CPAS 1, 2, 3, 4 et 5 nous ont transmis leurs lignes de conduite. Sollicités, les CPAS A (à deux reprises), B et C n'ont pas répondu. Le CPAS D ne dispose plus de lignes de conduite. Le CPAS E était en train de les réviser au moment où nous l'avons contacté.

effets de la situation de séjour de l'utilisateur sur son droit à l'aide sociale¹⁸, alors que les autres centres sont silencieux sur ce point. Par ailleurs, les lignes de certains CPAS sont extrêmement détaillées et encadrent un nombre important de situations, tandis que d'autres se contentent de rappeler le cadre légal applicable et indiquent le positionnement du centre dans les grandes lignes, sans arrêter de prestations ou de montants spécifiques. Par exemple, les lignes de conduite du CPAS 1 détaillent les montants de l'aide sociale accordés pour l'achat de différents meubles limitativement énumérés¹⁹ ; à l'inverse, le CPAS 5 ne détaille pas les montants accordés mais précise simplement que « la prise en charge est limitée au mobilier de première nécessité »²⁰.

Enfin, pour les lignes de conduite qui traitent d'un même aspect, leur contenu diffère substantiellement d'un CPAS à l'autre. Par exemple, concernant les dépenses liées au milieu scolaire, certains centres octroient, en début d'année scolaire, et au titre du droit à l'aide sociale, des montants forfaitaires pour couvrir les frais scolaires²¹, alors que d'autres n'octroient pas de tels forfaits²², ou bien des montants moins avantageux²³. De même, le CPAS 2 prend en charge la totalité des frais de cantine scolaire des enfants dont les familles sont aidées financièrement par le CPAS, tandis que le CPAS 1 prend en charge ces frais à hauteur de 50%²⁴. Les autres CPAS dont nous avons reçu les lignes de conduite ne semblent pas, pour leur part, intervenir dans les frais de cantine.

Notons pour finir que le CPAS 4 semble avoir arrêté une ligne de conduite qui pourrait être contraire au cadre légal. Ce centre prévoit en effet que lors de l'évaluation des conditions d'octroi du revenu d'intégration d'un étudiant de plein exercice, la totalité des ressources de ses parents est prise en compte de manière automatique²⁵. Or, l'article 16 de la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale prévoit dans le chef des CPAS une *faculté* de prendre en compte ces ressources, lorsque l'étudiant cohabite avec ses parents. Le CPAS doit donc justifier, pour chaque cas d'espèce, sa décision de prendre ou non en compte les ressources des parents ; il ne peut le faire de manière automatique. Dès lors, si telle était bien la portée de la ligne de conduite épinglée, celle-ci est *a priori* illégale.

¹⁸ Les lignes de conduite du CPAS 2, 3 et 5.

¹⁹ Un forfait de 300 euros est ainsi octroyé pour l'achat d'un four, d'une cuisinière, d'un lave-linge ou d'un frigo : Lignes de conduite du CPAS 1.

²⁰ Les lignes de conduite du CPAS 5. Notons que les autres CPAS ne se prononcent pas sur l'aide octroyée pour l'acquisition d'un meuble par l'utilisateur.

²¹ Les lignes de conduite du CPAS 4.

²² Les CPAS 1 et 3.

²³ Les lignes de conduite des CPAS 2 et 5.

²⁴ Les lignes de conduite du CPAS 1.

²⁵ Les lignes de conduite du CPAS 4.

b) Trois leviers juridiques à la disposition de la COCOM susceptibles d'endiguer trois causes juridiques de divergences de pratiques

On le voit, les constats de divergences foisonnantes de pratiques entre CPAS bruxellois sont récurrents et documentés de multiples manières. Nous avons dès lors cherché à sonder les racines juridiques de cette jungle touffue, et sommes arrivés à la conclusion que trois types de terreaux sont propices à la luxuriance recensée : sur le terrain juridique, nous avons identifié trois causes juridiques principales à ces divergences de pratiques multiples. Il s'agit, premièrement, de la latitude décisionnelle laissée aux CPAS en matière d'octroi du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale. Il s'agit, ensuite, de la possibilité pour les communes de conférer des missions additionnelles à leurs CPAS ainsi que des services facultatifs organisés spontanément par les centres eux-mêmes. Enfin, le mode décisionnel des centres - explicitement politisé, par contraste avec ce qui se fait dans toutes les autres branches de la sécurité sociale - est également de nature à engendrer des divergences dans leurs pratiques. Par ailleurs, s'ajoutent à ces trois cas de figure, les hypothèses de méconnaissance par certains CPAS de la légalité.

Premièrement, la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale offre une grande latitude décisionnelle aux CPAS à deux niveaux au moins de son régime juridique. L'évaluation de la disposition à travailler des demandeurs du revenu d'intégration²⁶, ainsi que l'étendue des ressources comptabilisées pour établir l'état de besoin²⁷, n'ont pas été balisées de manière précise par le législateur. Ces composantes du régime juridique offrent dès lors une large marge d'appréciation aux centres.

La loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, qui organise le droit à l'aide sociale, ou aide sociale au sens strict, est également assez peu « cadrante », et même bien moins encore que la loi du 26 mai 2002. En effet, après avoir défini l'objectif à atteindre²⁸, les méthodes de travail social à mettre en place²⁹ et la procédure administrative à suivre³⁰, cette loi laisse à chaque CPAS le soin d'arrêter lui-même la nature, le contenu et l'ampleur de l'aide sociale à allouer aux bénéficiaires, sous le contrôle des juridictions du travail. Cette importante marge d'appréciation accordée aux CPAS en matière de droit à l'aide sociale implique, nous l'avons vu, des divergences d'appréciation.

²⁶ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, art. 3, 5°.

²⁷ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, art. 16.

²⁸ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale - Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale, *M.B.*, 5 août 1976, art. 1.

²⁹ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, art. 59.

³⁰ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, art. 57 à 62ter.

Deuxièmement, la possibilité pour les communes de conférer des missions à leurs CPAS, de même que les services facultatifs que les centres organisent spontanément eux-mêmes, alimentent également l'hétérogénéité des pratiques. En vertu de l'article 57, §4, de la loi organique des CPAS de 1976, les communes sont en effet compétentes pour confier des tâches à leur CPAS : « Le centre effectue les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'autorité communale »³¹. Par ailleurs, comme le note Véronique Degraef, « du fait de l'autonomie dont ils disposent dans l'organisation de leur offre de services, les CPAS développent de nombreux services facultatifs laissés à leur initiative et leur dynamisme »³². Cette faculté pour les CPAS de développer, de leur propre initiative, des services à destination de leurs usagers dans différents domaines, est consacrée par l'article 62, alinéa 2, de cette même loi³³. Ces initiatives locales, qu'elles soient d'origine communale ou qu'elles proviennent des CPAS eux-mêmes, impliquent forcément des divergences dans l'offre d'une commune à l'autre.

Troisièmement, la composition politique du conseil de l'action sociale, principal organe décisionnel du CPAS, est de nature à exacerber la première cause de divergences de pratiques épinglée. En effet, en matière d'aide sociale, les décisions ne sont pas prises, à la différence de ce qui se passe dans toutes les autres branches de la sécurité sociale, par un corps de fonctionnaires chargés d'appliquer la réglementation, laquelle est généralement très détaillée. Non, les décisions sont prises par des mandataires politiques, et ces derniers sont susceptibles de faire usage en des sens très différents de l'importante marge d'appréciation que leur octroient les textes légaux³⁴.

*

* *

³¹ La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, art. 57, §4 (c'est nous qui soulignons).

³² V. DEGRAEF, *Recherche-action sur l'accompagnement des personnes dans les CPAS bruxellois*, op. cit., p. 102.

³³ Les CPAS ont ainsi « la faculté, pour participer à la lutte contre la pauvreté, et en coordination avec les services et institutions précités :

- 1° de veiller à lutter contre la sous protection sociale et le non-recours aux droits;
- 2° de développer des approches par les pairs, des processus de travail collectifs et communautaires en vue de renforcer la participation des usagers du CPAS;
- 3° d'établir, en collaboration avec la structure d'appui à la première ligne de soins, un plan social-santé à l'échelle de son ressort territorial sur la base d'un diagnostic partagé des ressources et des besoins de son territoire. Ce plan est présenté au conseil de l'action sociale et au conseil communal, et transmis au Collège réuni ;
- 4° de mettre en place un service d'accompagnement à la recherche d'un logement et un service d'habitat accompagné et de prévention des expulsions ;
- 5° de mettre en œuvre des actions spécifiques dans le cadre de la lutte contre le sans-abrisme;
- 6° de développer son service médiation de dettes avec un volet spécifique d'accompagnement à la consommation d'énergie ».

³⁴ Voy. S. CARPENTIER, K. NEELS et K. VAN DEN BOSCH, « How do exit rates from social assistance benefit in Belgium vary with individual and local agency characteristics ? », *Research in Labor Economics*, vol. 39, 2014, p. 151-187.

Inscrit au carrefour du droit institutionnel, du droit administratif général et du droit de la sécurité sociale, ce rapport répertorie et analyse trois leviers juridiques à la disposition de la COCOM, identifiés comme autant d'outils susceptibles d'être activés pour endiguer, dans la capitale, le phénomène des divergences de pratiques qui a été exposé. Il se divise donc en trois parties. La première traite du premier levier qui pourrait être mobilisé par la COCOM, soit la tutelle que celle-ci peut exercer sur les CPAS bruxellois. Par le biais de la tutelle, la COCOM pourrait contrôler et limiter les actes des CPAS qui s'écartent de la légalité ou des standards qui auraient été préalablement identifiés comme devant être d'application générale à l'échelle régionale. La deuxième partie concerne le second levier à la disposition de la COCOM, lequel consiste en la faculté pour elle de confier des missions aux CPAS de la région bruxelloise. Par ce prisme-là, la COCOM pourrait donner à certaines pratiques locales choisies, la forme de droits sociaux qui seraient applicables sur l'ensemble du territoire bruxellois. Enfin, la troisième partie expose le dernier levier identifié, à savoir la possibilité pour la COCOM de modifier la composition et le fonctionnement des organes décisionnels des centres de la capitale.

D'emblée, notons que ces trois leviers juridiques ne se recouvrent que partiellement par leur champ d'application respectifs ; ils sont donc cumulables et complémentaires. En effet, la tutelle sur les CPAS pourrait contribuer à rapprocher les appréciations en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale et à réduire, quand elles existent, les pratiques illégales, tandis que la possibilité pour la COCOM de confier des missions aux CPAS bruxellois participerait d'une « barémisation » des interventions en matière de droit à l'aide sociale, ainsi que des initiatives prises par les communes et les CPAS eux-mêmes. Enfin, réviser la composition et le fonctionnement des instances décisionnelles des CPAS bruxellois pourrait également contribuer, là de manière plus transversale, à faire converger leurs pratiques.

En conclusion, le rapport démontre, dans le contexte bruxellois, que la disparité des pratiques des centres publics d'action sociale, souvent perçue comme un corrélat inéluctable de l'autonomie locale, peut en réalité être atténuée par divers moyens juridiques. Bien que largement méconnus, et en tous les cas sous-exploités, ces moyens n'en constituent pas moins des leviers significatifs. Leur activation serait de nature à accroître l'égalité de traitement entre usagers d'un centre à l'autre. Notons cependant que nous n'avons pas pu tenir compte, dans le cadre du présent rapport, d'un certain nombre de contraintes, en particulier administratives et financières, pourtant importantes sous l'angle de la faisabilité pratique, ainsi que nous y revenons en conclusion.

I. Premier levier d'harmonisation : la tutelle de la COCOM sur les CPAS bruxellois

Le premier levier d'harmonisation que nous envisageons repose sur la tutelle, aujourd'hui largement « dormante », que peut exercer la COCOM sur les CPAS bruxellois. Il s'agirait, via cette tutelle, de contrôler et de limiter les actes des CPAS qui s'écartent de la légalité ou des standards qui auraient été préalablement identifiés comme devant être d'application générale à l'échelle régionale. Pour analyser le potentiel et les limites de ce levier d'harmonisation jusqu'ici négligé, nous procédons en deux temps. Après avoir d'abord circonscrit le périmètre de la compétence de la COCOM en matière de tutelle sur les CPAS (1), nous passons ensuite en revue différentes pistes d'activation concrète de cette compétence (2).

1. La compétence de la COCOM en matière de tutelle sur les CPAS

Les CPAS sont des institutions communales au sens de l'article 162 de la Constitution³⁵, avec cette conséquence que, conformément à l'alinéa 2, 6°, de cette disposition constitutionnelle, ils doivent être soumis à une tutelle de conformité à la loi et à l'intérêt général de l'ensemble de leurs actes. Sur cette base, la doctrine définit la tutelle comme « un contrôle administratif, prévu par ou en vertu d'un texte à portée législative, qui pèse sur une autorité décentralisée et qui permet à une autorité supérieure, dite de tutelle, de vérifier si les actes qu'elle pose sont conformes à la loi *sensu lato* et à l'intérêt général »³⁶.

Sous l'angle de la répartition des compétences, l'article 5, § 1^{er}, II, 2°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles prévoit, depuis la quatrième réforme de l'État, que les règles organiques relatives aux CPAS, lesquelles comprennent la tutelle sur les CPAS³⁷, relèvent de la compétence des communautés³⁸. La Cour constitutionnelle

³⁵ Avis C.E. n°54.221/4 du 13 novembre 2013 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne modifiant certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, p. 6, qui cite L. DETROUX, « La répartition des compétences en matière d'institutions intracommunales », *A.P.*, 2002, p. 189. Voy. également J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. III, Bruges, die Keure, 2019, p. 310-311 : « L'expression "institutions provinciales et communales" consacrée par l'article 162, al. 1, de la Constitution concerne non seulement les organes des provinces et les organes des communes, mais aussi les services administratifs provinciaux et communaux, voire les institutions de services publics décentralisés dotées de la personnalité juridique, organisées sur le territoire des provinces ou des communes » (notre traduction).

³⁶ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, 3^{ème} éd., Bruxelles, Bruylant, 2022 p. 777.

³⁷ Avis C.E. n° 21.990/VR du 18 décembre 1992 sur une proposition devenue la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n° 558/2, p. 2.

³⁸ *Doc. parl.*, Sénat, sess. ord. 1992-1993, n° 558/1, p. 14 : « En ce qui concerne la tutelle administrative, réglée par le chapitre IX de la loi organique du 8 juillet 1976 et dont la communautarisation est proposée, il y a lieu de rappeler l'article 83 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Cela implique que toute compétence attribuée à un ministre ou au Roi en vertu du chapitre IX de la loi organique du 8 juillet 1976 sera désormais exercée par les gouvernements de Communauté, chacun en

précise que « relève de cette compétence, outre l'exercice de la tutelle, l'organisation de la tutelle administrative, qui comprend la détermination des actes soumis à la tutelle, la définition des formes de tutelle et la détermination des éléments essentiels de la procédure. Une organisation efficace de la tutelle administrative suppose que celle-ci puisse être réglée sous tous ses aspects »³⁹. Les communautés disposent ainsi d'une « autonomie totale »⁴⁰ dans la fixation des règles organisant la tutelle sur les CPAS.

Sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, c'est la COCOM qui est titulaire de cette compétence. Lors de la « sortie du frigo » des institutions bruxelloises en 1989, la COCOM a en effet reçu pour mission de prendre en charge toutes les matières qualifiées de « bipersonnalisables » dans le jargon des constitutionnalistes⁴¹. Il s'agit de celles qui, en raison de l'organisation des institutions qui les prennent en charge, ne relèvent pas exclusivement de l'une des deux communautés, ainsi que de celles qui impliquent l'imposition d'obligations directement aux individus. Sont typiquement de telles institutions dites bipersonnalisables, les CPAS, tout comme, par exemple, les hôpitaux publics bruxellois. Les CPAS et les hôpitaux publics de la capitale sont organisés de façon à pouvoir servir l'ensemble de la population qui vit à Bruxelles, de sorte qu'ils ne relèvent pas de l'une des deux grandes communautés plutôt que de l'autre : ils sont bruxellois.

La COCOM est ainsi compétente, depuis la quatrième réforme de l'État, pour l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative des CPAS bruxellois. C'est là une compétence très large, qui appelle deux ensembles de précisions pour que son étendue exacte puisse être cernée. La première a trait aux deux procédés de tutelle différents qui ont été mis en place et aux actes qui sont soumis à l'un et à l'autre, pour clarifier de quoi il retourne (1.1). La seconde concerne la possible superposition de

ce qui le concerne ».

Pour les travaux préparatoires de la quatrième réforme de l'État, voir principalement : proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 13 à 15 ; proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, avis du Conseil d'État n° 21.990/VR, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 2 et 3 ; proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, rapport fait au nom de la commission de la Révision de la Constitution et des réformes des institutions par MM. Schiltz et Benker, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/8, p. 124 à 135 ; projet de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, rapport fait au nom de la commission de la Révision de la Constitution, des réformes institutionnelles et du règlement des conflits par M. Lisabeth, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 30 et 31. Pour un bref commentaire, M. NIHOUL, « La commune et le CPAS à la suite de la réforme de 1993 », *Mouvement communal*, 1994, n° 2, p. 72 à 75.

³⁹ C.C., 20 février 2002, n° 43/2002, B.5.1. et B.5.2.

⁴⁰ Déclaration du Vice-Premier Ministre, *Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 1063/7, p. 31.

⁴¹ Constitution, art. 135 et loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, *M.B.*, 14 janvier 1989, art. 60, al. 4, qui attribue à la COCOM les matières « communes aux deux communautés » de Bruxelles, ainsi que l'art. 63, al. 1^{er}. Voir aussi, succinctement, proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, commentaire des articles, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/1, p. 14.

cette tutelle avec celle d'autres niveaux de pouvoir, avec la question de savoir comment résoudre pareil concours (1.2).

Précisons que le régime juridique actuellement applicable à la tutelle exercée par la COCOM sur les CPAS bruxellois est logé dans le chapitre IX de la loi organique des CPAS de 1976, dans sa version applicable dans la région bilingue⁴². Il est le résultat de deux réformes intervenues au cours de ce siècle : une réforme de 2003, d'abord, par laquelle la COCOM s'est appliquée à « simplifier et alléger la tutelle administrative »⁴³ ; une réforme de 2019, ensuite, par laquelle elle a approfondi cette « simplification de la tutelle »⁴⁴. Enfin, il est à noter que l'administration de la COCOM, à savoir les Services du collège réuni, n'exerce en réalité pas elle-même sur les centres la tutelle dont le Collège réuni est juridiquement responsable. En pratique, les services chargés d'exercer la tutelle ne sont en effet pas logés là où ils devraient en principe être, mais dans Bruxelles Pouvoirs locaux, c'est-à-dire l'administration du Service public régional de Bruxelles – lequel est le ministère de la Région – en charge du contrôle et du soutien aux pouvoirs locaux⁴⁵.

1.1. *L'existence de deux procédés de tutelle de nature différente : approbation (tutelle spéciale) versus suspension et annulation (tutelle générale)*

La loi organique des CPAS, dans sa composante de compétence communautaire depuis la quatrième réforme de l'État, organise deux procédés de tutelle de nature différente sur les décisions des CPAS bruxellois, au profit de la COCOM : une tutelle d'approbation (*ex ante*), d'une part, et une tutelle de suspension et d'annulation (*ex post*), d'autre part. La première est dite spéciale, tandis que la seconde est générale⁴⁶. Ces deux procédés de tutelle, ainsi que les actes auxquels ils s'appliquent l'un et l'autre, sont exposés successivement.

⁴² Chapitre IX de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale – Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale.

⁴³ L'ordonnance de la Commission communautaire commune du 3 juin 2003 relative à la tutelle administrative et aux règles financières, budgétaires et comptables de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 18 juin 2003 ; *Doc.*, Ass. réunie COCOM, sess. ord. 2001-2002, Projet n° 84/1, p. 3.

⁴⁴ Projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune du 14 mars 2019 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, B-136/1 - 2018/2019, p. 4 ; Ordonnance de la Commission communautaire commune du 14 mars 2019 modifiant la loi du 18 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, *M.B.*, 23 avril 2019.

⁴⁵ Voy. D. DUMONT, « Vers une protection sociale bruxelloise ? Une proposition institutionnelle pour la 7^{ème} réforme de l'Etat », *A.P.T.*, 2022, p. 481.

⁴⁶ Projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune du 14 mars 2019 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, B-136/1 - 2018/2019.

1.1.1. La tutelle spéciale d'approbation

De manière générale, l'approbation, en droit administratif, est l'acte par lequel l'autorité de tutelle déclare qu'une décision prise par une autorité décentralisée peut sortir ses effets parce qu'elle n'est ni illégale, ni contraire à l'intérêt général⁴⁷. Cette tutelle est qualifiée de spéciale car elle s'applique seulement à certains actes limitativement énumérés.

En l'occurrence, les actes des CPAS bruxellois soumis à une tutelle spéciale d'approbation sont détaillés aux articles 112 à 112^{quater} de la loi organique des CPAS, dans sa version applicable dans la capitale. L'article 112 prévoit que les décisions d'un CPAS d'adhérer ou de former une association avec un ou plusieurs autres CPAS, avec d'autres pouvoirs publics ou avec des personnes morales autres que celles qui ont un but lucratif, sont soumises à l'approbation des conseils communaux concernés et du Collège réuni – c'est-à-dire du gouvernement – de la COCOM⁴⁸. Les articles 112^{bis} à 112^{quater} prévoient, quant à eux, la soumission des budgets, comptes annuels et comptes de fin de gestion des CPAS à la même double tutelle d'approbation du conseil communal et du Collège réuni⁴⁹.

La COCOM est compétente pour allonger cette liste des actes soumis à sa tutelle d'approbation, au titre de sa compétence générale pour organiser la tutelle administrative pesant sur les CPAS. Elle pourrait ainsi, dans une perspective d'harmonisation des pratiques, soumettre à son approbation les lignes de conduite adoptées par les CPAS, qui codifient, pour chaque centre, les pratiques en matière d'aide sociale. Nous abordons cette possibilité plus avant au point III. 2. 2., du présent rapport.

1.1.2. La tutelle générale de suspension et d'annulation

L'autre forme de tutelle, la tutelle générale de suspension et d'annulation, se manifeste, quant à elle, et comme son nom l'indique, par des mesures de suspension et d'annulation. La suspension permet à l'autorité de tutelle – la COCOM, en l'espèce – de s'opposer momentanément à l'exécution d'une décision susceptible d'être annulée pour violation de la légalité ou contrariété à l'intérêt général. Quant à l'annulation, elle met directement à néant, avec effet rétroactif, la décision qui émane

⁴⁷ P. GILLIAUX, *Le concours de tutelles administratives*, Bruxelles, Nemesis, 1990, p. 40.

⁴⁸ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale – Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale, art. 112.

⁴⁹ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale – Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale, art. 112^{bis} à 112^{quater}.

de l'autorité décentralisée⁵⁰. Cette tutelle est qualifiée de *générale*, car elle est susceptible de s'exercer sur tous les actes des CPAS, quels qu'ils soient.

C'est l'article 111 de la loi organique des CPAS, dans sa version applicable à Bruxelles-Capitale, qui organise cette tutelle générale sur les actes des CPAS bruxellois. L'article 111 confère en effet au Collège réuni de la COCOM le pouvoir de suspendre et d'annuler toute décision par laquelle un CPAS viole la loi ou blesse l'intérêt général.

S'agissant de la procédure, le délai dont dispose le Collège réuni de la COCOM pour suspendre un acte d'un CPAS est de 30 jours, à compter du lendemain de sa réception. Ce délai de 30 jours peut être allongé de 15 jours par le Collège réuni. L'éventuel arrêté de suspension motivé adopté par la COCOM doit être notifié au conseil de l'action sociale du CPAS concerné dans un délai de 40 jours, à compter de la réception de l'acte litigieux. Suite à cela, le conseil de l'action sociale peut retirer ou maintenir l'acte suspendu. Dans la seconde hypothèse, il notifie sa décision de maintien au Collège réuni, en la justifiant, dans un délai de 40 jours, prenant effet le lendemain de la réception de l'arrêté de suspension. À défaut de retrait ou de décision de maintien justifiée par le conseil de l'action sociale, l'acte suspendu est automatiquement annulé. Inversement, la suspension est levée après l'expiration d'un délai de 30 jours à compter du lendemain de la réception de la décision par laquelle le centre public d'action sociale justifie le maintien de l'acte qui avait été suspendu. Mais si le Collège réuni est en désaccord avec la décision de maintien, il peut décider d'annuler l'acte.

Le Collège réuni peut aussi annuler directement un acte sans que celui-ci ait fait l'objet d'une suspension préalable. Le délai d'annulation est également de 30 jours. Ce délai prend cours, soit le lendemain de la réception de l'acte, soit – s'il s'agit d'une annulation consécutive à une suspension – le lendemain de la réception de l'acte par lequel le CPAS maintient et justifie l'acte suspendu. Ce délai de 30 jours peut lui aussi être prolongé de 15 jours.

Le commentaire de l'article 111 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976 confirme que ce sont bien « tous les actes des CPAS » qui sont ainsi « susceptibles d'être suspendus et/ou annulés par le Collège réuni »⁵¹. À cette fin, l'article 112^{octies} de la même loi prévoit la faculté pour le Collège réuni de la COCOM de réclamer la transmission de tout acte adopté par les CPAS bruxellois. Le commentaire de cette disposition précise que « les actes ainsi réclamés sont soumis aux règles de tutelle générale de suspension et d'annulation »⁵². Il est toutefois important d'ajouter que

⁵⁰ P. GILLIAUX, *Le concours de tutelles administratives, op.cit.*, p. 20.

⁵¹ Projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune du 14 mars 2019 modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, B-136/1 - 2018/2019, Commentaire des articles, p. 32.

⁵² *Ibid.*, p. 37.

cette faculté ne semble pas avoir été activée à ce jour, dans la mesure où, en pratique, aucun CPAS, pour autant que nous le sachions, ne doit pour l'heure, communiquer ses décisions à l'administration de la COCOM, pour examen par le gouvernement. Seule la tutelle d'approbation semble être effective, et pour l'instant limitée, pour l'essentiel, aux budgets et aux comptes.

La tutelle générale de suspension et d'annulation constitue un outil juridique qui pourrait servir de levier d'harmonisation des décisions des CPAS à Bruxelles, en ce compris en matière de droit à l'intégration et de droit à l'aide sociale. Le Collège réuni de la COCOM est en effet compétent pour se faire communiquer toutes les décisions prises par les CPAS dans ces matières et pour suspendre et annuler celles qui seraient illégales ou qu'il jugerait contraires à l'intérêt général. Avant de réfléchir plus loin aux possibles contours d'une mobilisation effective de ce levier (*infra*, I.2.), un nœud juridique important situé plus en amont doit encore être aplani.

*

C'est l'État fédéral qui est compétent en matière de droit à l'intégration sociale⁵³, et de (noyau dur du) droit à l'aide sociale⁵⁴, en tant que composants de la sécurité sociale. Cela pose différentes questions du point de vue de la répartition des compétences, qui doivent être abordées avant d'envisager plus avant les ressources potentielles de la tutelle administrative de la COCOM sur les CPAS bruxellois comme vecteur de contrôle des pratiques. La COCOM est-elle bien compétente pour organiser une tutelle sur les CPAS y compris dans les matières qui relèvent des attributions de l'autorité fédérale ? A supposer que tel soit bien le cas, la tutelle de la COCOM est-elle exclusive ou doit-elle s'articuler avec une tutelle qui serait parallèlement exercée au niveau fédéral ? Le cas échéant, comment cette articulation doit-elle s'organiser ? La section qui suit répond à ces différentes interrogations.

1.2. La superposition des compétences en Belgique en matière de tutelle sur les CPAS

Bien qu'elle soit d'une grande importance pratique, la question de la répartition des compétences entre niveaux de pouvoir en matière de tutelle sur les CPAS n'a été que très partiellement développée par les législations pertinentes et les travaux préparatoires y afférent. La doctrine est également avare en indications sur ce point.

Malgré le caractère très limité des sources disponibles, nous avons identifié deux interprétations possibles de la répartition des compétences en matière de tutelle sur les CPAS. La première est une lecture par analogie, qui transpose aux CPAS le système

⁵³ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, a).

⁵⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, b).

de répartition des attributions entre l'État fédéral et les entités fédérées qui existe pour la tutelle sur les communes (2.2.1). La seconde est une interprétation plus littérale des législations pertinentes, adossée à leur seul libellé (2.2.2). Nous verrons que si ces deux interprétations empruntent chacune un chemin différent, elles mènent, et c'est cela qui nous importe, au même résultat juridique : la COCOM est compétente pour exercer un contrôle de tutelle sur les actes des CPAS bruxellois en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale⁵⁵, quand bien même la compétence matérielle dans ces matières relève de l'État fédéral.

1.2.1. Une première interprétation possible : l'analogie avec la matière communale

Certains auteurs de doctrine conçoivent le partage des compétences en matière de tutelle sur les CPAS par analogie avec la tutelle pesant sur les communes⁵⁶. On le sait, le raisonnement par analogie consiste à étendre une solution d'une situation à une autre sur la base d'une ressemblance entre ces deux situations⁵⁷. En l'occurrence, il s'agit d'appliquer la solution retenue pour les communes aux CPAS, au vu de la ressemblance entre ces deux types d'autorités décentralisées, de l'économie générale du droit public, et compte tenu du silence des textes. Pour le comprendre, il convient, dans un premier temps, de décrire la répartition des compétences en matière de tutelle pesant sur les communes (A). Il s'agit, dans un second temps, d'exposer ce que l'analogie implique en matière de tutelle sur les CPAS (B).

A. La répartition des compétences entre niveaux de pouvoir en matière de tutelle sur les communes

S'agissant des communes, l'article 7 de loi spéciale de réformes institutionnelles a introduit les concepts de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique pour régler la question de partage des compétences en matière de tutelle, confiant la première aux régions, tandis que la seconde revient aux autres niveaux de pouvoir dans les matières qui sont de leur ressort propre. D'emblée, on soulignera que, en dépit de la proximité des termes, les tutelles ordinaire et spécifique ne doivent pas être confondues avec les tutelles générale et spéciale dont il a déjà été question (*supra*, I.1.1). Les unes et les autres ne se situent pas sur le même plan : les termes « ordinaire » et « spécifique »

⁵⁵ Précisons que l'aide médicale urgente, consacrée par l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, est une composante du droit à l'aide sociale fédéral. Les développements qui suivent concernent donc également les actes adoptés par les CPAS en matière d'aide médicale urgente.

⁵⁶ P. QUERTAINMONT, « La tutelle sur les centres publics d'aide sociale », *Législation hospitalière*, 3^{ème} éd., Bruxelles, Kluwer, 2001, p. 34 ; I. MATHY, « La tutelle sur les pouvoirs locaux en Région de Bruxelles-Capitale », *Le droit bruxellois, un bilan après 25 ans d'application* (dir. P.-O. de Broux, B. Lombaert et D. Yernault), Bruxelles, Bruylant, 2016, p. 510.

⁵⁷ H. RABAULT, « Le problème de l'interprétation de la loi : la spécificité de l'herméneutique juridique », *Le Portique. Revue de philosophie et de sciences humaines*, n° 15, 2005, p. 5.

renvoient à un enjeu de répartition des compétences ; les secondes, au type de contrôle opéré par le niveau de pouvoir compétent.

Comme le relève Patrick Goffaux⁵⁸, l'article 7, dans sa version de 1980, définissait la tutelle ordinaire comme la tutelle instituée par la loi communale, la loi provinciale ou la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations et les fédérations de communes. Il ne définissait en revanche pas la tutelle spécifique, mais l'on pouvait déduire de sa rédaction qu'il s'agissait de toute autre tutelle sur ces collectivités, organisées par des textes de rang législatif autres que les trois lois qui viennent d'être énoncées.

Dans sa rédaction issue de la cinquième réforme de l'État, en 2001, l'article 7 de la loi spéciale n'emploie plus la notion de tutelle ordinaire mais celle de tutelle « administrative ». Il continue en revanche de faire appel au concept de tutelle spécifique, toujours sans le définir. Une définition ne fut pas davantage apportée lors des modifications encore intervenues en 2012 et 2014, lors de la sixième réforme de l'État. Quoi qu'il en soit, les termes de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique continuent d'être couramment employés⁵⁹.

Dans son libellé actuel, l'article 7 confie aux régions, « à l'exception de [...] la loi organique des centres publics d'aide sociale », « l'organisation et l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les collectivités supracommunales, les agglomérations et les fédérations de communes, les communes et les organes territoriaux intracommunaux, visés à l'article 41 de la Constitution ». Il précise que cela ne préjudicie pas « à la compétence de l'Autorité fédérale et des communautés d'organiser et d'exercer elles-mêmes une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence ». Autrement dit, la tutelle de base revient aux régions, mais elle ne fait pas obstacle à l'organisation parallèle par les autres niveaux de pouvoir d'une tutelle dite spécifique sur les matières qui sont de leur ressort propre.

La tutelle *spécifique* peut ainsi se définir, en matière communale, comme « toute tutelle administrative que le législateur fédéral ou communautaire a jugé opportun d'instituer pour contrôler les personnes publiques territoriales subordonnées visées à l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, lorsque ces dernières exercent une compétence qui leur a été confiée par ce législateur fédéral ou communautaire »⁶⁰.

⁵⁸ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 784.

⁵⁹ Voy. par exemple l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°43.518/AG du 18 septembre 2017 sur un avant-projet de décret relatif à la tutelle de la Région wallonne sur les règlements complémentaires relatifs aux voies publiques.

⁶⁰ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 785.

La tutelle *ordinaire* – qui, dans le cas des communes, relève donc par définition de la région – est, quant à elle, une tutelle qu'on peut qualifier comme étant de droit commun, en ce sens qu'elle s'applique à défaut d'organisation d'une tutelle spécifique⁶¹. Notons que l'exclusion de la tutelle ordinaire par la tutelle spécifique dans une matière donnée ne vaut *que* pour les actes expressément envisagés par la législation organisant la tutelle spécifique. En outre, cette exclusion ne vaut *que* pour les motifs que la tutelle spécifique est autorisée à prendre en compte. La compétence en matière de tutelle ordinaire n'est ainsi évincée que dans la mesure de ce qui est régi par la tutelle spécifique – et étant entendu que celle-ci ne peut en tout état de cause être organisée par un niveau de pouvoir que dans le prolongement d'une compétence matérielle déterminée. La section de législation du Conseil d'État l'a clairement posé en ces termes :

« La région reste toutefois compétente pour organiser et exercer la tutelle ordinaire, d'une part, sur les actes non expressément visés par la tutelle spécifique et, d'autre part, pour contrôler que les actes soumis à cette tutelle spécifique ne sont pas contraires à d'autres lois ou à d'autres aspects de l'intérêt général que ceux pour lesquels la tutelle spécifique a été instituée »⁶².

Comme l'écrit Pascal Gilliaux, « si [la tutelle ordinaire] doit s'effacer devant une tutelle spécifique, la tutelle ordinaire retrouve toute son utilité lorsque la règle méconnue ou l'aspect de l'intérêt général lésé est étranger à l'objet de la tutelle spécifique »⁶³. Autrement dit, la tutelle ordinaire, qui demeure le contrôle de principe, est appelée à jouer un rôle subsidiaire et reprend ses droits lorsque la tutelle spécifique ne peut être exercée, parce que l'une ou l'autre de ses conditions d'application ne serait remplie, ou parce qu'aucune tutelle spécifique n'a été organisée de manière complète par l'autorité compétente⁶⁴, ou encore parce que l'on se situe en dehors du périmètre d'une compétence matérielle ressortissant à l'autorité fédérale ou aux communautés.

Une conséquence de ce caractère subsidiaire, ou de droit commun, de la tutelle ordinaire, cruciale pour notre propos, est qu'il n'y a pas nécessairement identité entre l'entité qui organise par voie législative une compétence matérielle donnée et celle qui exerce le contrôle de tutelle sur la collectivité territoriale intervenant dans cette matière. Ainsi, les actes que les communes prennent dans le cadre de la police de l'ordre public sont soumis au contrôle de tutelle ordinaire de la région, alors que la

⁶¹ *Ibid.*

⁶² Avis C.E. n° 30.508/VR du 16 novembre 2000 sur une proposition d'ordonnance modifiant l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, p. 22-23.

⁶³ P. GILLIAUX, *Le concours de tutelles administratives*, *op.cit.*, p. 147. Dans le même sens, l'avis C.E. n° 25.265/2 du 20 janvier 1997 sur un avant-projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

⁶⁴ P. GILLIAUX, *Le concours de tutelles administratives*, *op.cit.*, p. 146.

police communale est demeurée une compétence fédérale⁶⁵, faute pour le législateur fédéral d'avoir institué un contrôle spécifique sur les communes lorsque ces dernières interviennent en cette matière⁶⁶.

B. La lecture par analogie de la répartition des compétences en matière de tutelle sur les CPAS

La loi spéciale et les législations pertinentes ne reprennent pas, en ce qui concerne la tutelle applicable aux CPAS, la distinction entre tutelle ordinaire (ou « administrative ») et tutelle spécifique prévue pour les communes. Certains auteurs affirment toutefois que les concepts de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique en vigueur en matière communale sont également applicables aux CPAS.

Irène Mathy écrit par exemple que « comme en matière communale, des tutelles spécifiques peuvent être exercées par d'autres niveaux de pouvoirs qui entendraient confier aux CPAS certaines missions liées aux matières qu'ils ont le pouvoir de régler »⁶⁷. Suivant cette interprétation, la tutelle ordinaire serait celle exercée par les communautés – la COCOM à Bruxelles –, tandis que des tutelles spécifiques pourraient être exercées par l'autorité fédérale et les régions dans les matières qui relèvent de leurs compétences. Par exemple, l'État fédéral pourrait organiser une tutelle spécifique sur les actes des CPAS adoptés en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale, puisqu'il est compétent matériellement dans ces matières⁶⁸. Cela aurait alors pour effet d'exclure la compétence de la COCOM pour exercer une tutelle ordinaire sur les actes des CPAS en cause.

Pour l'heure, l'État fédéral n'organise cependant pas pareille tutelle, ainsi qu'on l'expose à présent. Partant, la COCOM est compétente pour exercer un contrôle de tutelle sur les actes des CPAS bruxellois y compris en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale⁶⁹, quand bien même la compétence matérielle dans ces matières relève de l'État fédéral.

En effet, la loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale ne mentionne pas, et n'organise pas, l'existence d'une tutelle spécifique en matière de droit à l'intégration sociale dans le chef de l'Autorité fédérale. Cette loi prévoit certes, en ses articles 45 et 46, que le ministre de l'Intégration sociale – en pratique, le SPP IS – peut

⁶⁵ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, §1, VIII, al. 1, 1°.

⁶⁶ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 786.

⁶⁷ I. MATHY, « La tutelle sur les pouvoirs locaux en Région de Bruxelles-Capitale », op. cit., p. 510. Voy. également P. QUERTAINMONT, « La tutelle sur les centres publics d'aide sociale », op. cit., p. 34.

⁶⁸ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2°, a) et b).

⁶⁹ Rappelons que l'aide médicale urgente, consacrée par l'article 57, §2 de la loi du 8 juillet 1976 organique des CPAS, est une composante du droit à l'aide sociale.

refuser de payer au centre la subvention fédérale due ou décider de la diminuer dans certains cas limitativement énumérés – lorsque le rapport consécutif à l’enquête sociale est incomplet, lorsque les dispositions relatives à la récupération du revenu d’intégration n’ont pas été respectées, et lorsqu’un centre se déclare à tort territorialement incompétent à plusieurs reprises⁷⁰. Cette prérogative du ministre fédéral et de son administration ne nous semble cependant pas équivaloir à l’organisation d’une tutelle spécifique qui serait de nature à exclure la tutelle ordinaire des communautés. Une telle prérogative doit en effet se lire comme la simple mise en œuvre de la compétence fédérale d’organiser le financement du revenu d’intégration⁷¹, et non comme un contrôle administratif de la légalité et de la conformité à l’intérêt général des actes posés par les CPAS en matière de droit à l’intégration sociale. Plusieurs éléments soutiennent cette analyse.

D’une part en effet, ces articles 45 et 46 consacrent des incitants financiers à destination des CPAS, visant à faire respecter certaines exigences consacrées par la législation fédérale en matière d’aide sociale. De tels incitants, s’ils mènent sans doute, dans les faits, à un plus grand respect de certaines dispositions légales particulières et choisies, du moins si le SPP Intégration sociale active bien son droit de regard, ne peuvent être considérés comme l’exercice d’un contrôle de tutelle sur les actes des CPAS. La doctrine définit en effet la tutelle comme « un contrôle administratif, prévu par ou en vertu d’un texte à portée législative, qui pèse sur une autorité décentralisée et qui permet à une autorité supérieure, dite de tutelle, de vérifier si les actes qu’elle pose sont conformes à la loi *sensu lato* et à l’intérêt général »⁷². Cette définition repose sur l’article 162, alinéa 2, 6° de la Constitution, qui impose au législateur d’organiser un contrôle tendant à empêcher que les actes posés par les institutions communales⁷³, ne violent la loi ou ne blessent l’intérêt général. Or, il ressort clairement du libellé des articles 45 et 46 de la loi de 2002 que ceux-ci n’organisent pas un contrôle permettant d’empêcher que les actes posés par les CPAS ne blessent l’intérêt général.

⁷⁰ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l’intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, art 45 : « Par décision motivée, le ministre peut refuser de payer la subvention ou décider de la diminuer : - si le rapport établi à la suite de l’enquête sociale, visée à l’article 19, ne mentionne pas que les différentes conditions d’octroi du revenu d’intégration ou de réalisation de l’emploi sont remplies ; - si le centre n’a pas respecté les dispositions de la présente loi relatives à la récupération du revenu d’intégration ».

Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l’intégration sociale, art 46 : « Si le centre s’est indûment déclaré incompétent pour intervenir et est condamné par décision judiciaire coulée en force de chose jugée à l’octroi du revenu d’intégration, le ministre peut, par décision motivée, refuser de payer la subvention ou décider de la réduire quand cela se produit à plusieurs reprises ».

⁷¹ Compétence réservée à l’autorité fédérale par l’article 5, §1, II, 2°, a) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁷² P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 777.

⁷³ Pour rappel, comme précédemment exposé, les CPAS sont des institutions communales au sens de l’article 162, alinéa 2, 6° de la Constitution.

D'autre part, suivant la définition de la tutelle qui vient d'être exposée, l'organisation et l'exercice d'une tutelle de légalité requiert que l'acte adopté par le CPAS soit contrôlé au regard de la loi *sensu lato*, c'est-à-dire « toutes les règles de droit qui présentent un caractère obligatoire à l'égard de l'agent décentralisé : Constitution, normes législatives, règlements des autorités supérieures, règlements de l'autorité dont émane la décision contrôlée, principes généraux du droit, chose jugée, etc... »⁷⁴. Or, les articles 45 et 46 de la loi de 2002 ne prévoient qu'un contrôle circonstancié qui se limite à examiner si les actes des CPAS sont en conformité avec certaines dispositions spécifiques limitativement énumérées. Les articles 45 et 46 ne peuvent donc pas non plus être considérés comme organisant une tutelle complète de légalité sur les actes des CPAS adoptés en matière de droit à l'intégration sociale.

Au surplus, les travaux préparatoires de la loi du 26 mai 2002 ne mentionnent nulle part que cette prérogative du ministre de refuser de payer la subvention fédérale en matière de droit à l'intégration sociale ou de la diminuer dans certains cas, équivaldrait à l'organisation d'une tutelle spécifique. Ces travaux préparatoires ne précisent pas non plus qu'une telle prérogative exclut la compétence générale des communautés en matière de tutelle sur les CPAS⁷⁵.

On peut donc conclure que les articles 45 et 46 de la loi de 2002 n'organisent pas une tutelle spécifique dans le chef de l'État fédéral en matière de droit à l'intégration sociale ou, à tout le moins, une forme de tutelle qui exclurait la possibilité pour les communautés – la COCOM, à Bruxelles – d'exercer son contrôle de tutelle au regard de l'intérêt général et de tous les aspects de la légalité autres que ceux, très limités, visés par ces dispositions.

Un raisonnement similaire peut être tenu s'agissant de l'article 21 § 6, de la même loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, et des articles 56 et 57 de l'arrêté royal du 11 juillet 2002 portant règlement général en matière de droit à l'intégration sociale⁷⁶. Ces articles organisent les modalités de calcul de la subvention accordée par l'État fédéral aux centres en matière de droit à l'intégration sociale. Ils prévoient en ce sens que chaque CPAS du pays doit, pour que ses dépenses dans cette matière soient recouvrées par l'État, communiquer au ministre de l'Intégration sociale « toute décision d'octroi, de refus ou de révision du droit à l'intégration sociale »⁷⁷. Une telle obligation de communication des décisions, ne peut, pour les mêmes raisons que celles qui viennent d'être exposées s'agissant des articles 45 et 46 de la loi de 2002, être

⁷⁴ Avis du C.E., n°43.488/2/V, du 24 août 2007, qui cite J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 282.

⁷⁵ Rapport fait au nom de la Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société par Mme Colette Burgeon, 1603/004, p. 76.

⁷⁶ M.B., 31 juillet 2002.

⁷⁷ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, art. 21, § 6.

considérée comme organisant une tutelle spécifique sur les actes des CPAS adoptés en matière de droit à l'intégration sociale.

Enfin, cette même loi de 2002 concernant le droit à l'intégration sociale prévoit également, en son article 47, la possibilité pour le ministre ou son délégué d'introduire un recours auprès du tribunal du travail contre la décision d'un CPAS en matière de droit à l'intégration sociale⁷⁸. Un tel recours n'équivaut cependant pas non plus à l'organisation d'une tutelle spécifique de nature à exclure la compétence de la COCOM. Quand le ministre ou son délégué introduit un recours auprès du juge judiciaire contre un acte d'un CPAS, il n'exerce pas un contrôle de tutelle. Dans ce cadre, il ne peut en effet ni vérifier lui-même la légalité ou l'opportunité d'un tel acte, ni le suspendre et l'annuler en conséquence. En outre, le juge judiciaire ne peut, suivant le principe de séparation des pouvoirs, être qualifié d'autorité supérieure à une autorité décentralisée. Partant, les éléments que la Constitution définit comme essentiels à la tutelle – contrôle de légalité et d'opportunité des actes par une autorité supérieure – ne sont pas réunis.

Au surplus, comme pour ce qui concerne les articles 45 et 46, les travaux préparatoires de l'article 47 de la loi du 26 mai 2002 ne mentionnent pas non plus que ce droit de recours du ministre équivaudrait à l'organisation d'une tutelle spécifique. Ils ne précisent d'ailleurs pas qu'un tel recours exclut la compétence des communautés en matière de tutelle sur les CPAS⁷⁹. On peut donc conclure que l'article 47 de la loi de 2002 n'organise pas non plus une tutelle spécifique dans le chef de l'Etat fédéral en matière de droit à l'intégration sociale, en tout cas pas dans une mesure qui interdirait à la COCOM d'encore exercer elle-même son rôle d'autorité de tutelle générale sur les décisions en matière de droit à l'intégration.

Pour finir, il faut encore noter que la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, qui règle pour sa part le droit à l'aide sociale, n'organise pas non plus de tutelle spécifique dans cette matière au profit de l'Etat fédéral. Bien plus, le chapitre IX de la loi en question prévoit que la compétence en matière de tutelle sur les CPAS est exercée principalement par le Collège réuni de la COCOM, et sur certains des aspects couverts par la tutelle d'approbation, conjointement par le Collège réuni et le Collège communal (*supra*, point I.1.1.).

Compte tenu de tout ce qui précède, l'interprétation du partage des compétences entre niveaux de pouvoir par analogie avec la matière communale conduit à conclure que les actes adoptés par les CPAS bruxellois en matière de droit à l'intégration sociale et

⁷⁸ Loi du 26 mai 2002 concernant le droit à l'intégration sociale, *M.B.*, 31 juillet 2002, art. 47.

⁷⁹ Rapport fait au nom de la Commission de la santé publique, de l'environnement et du renouveau de la société par Mme Colette Burgeon, 1603/004, p. 76 : « Art. 47. Cet article ne fait l'objet d'aucune remarque et est adopté à l'unanimité ».

de droit à l'aide sociale sont entièrement soumis, à défaut d'organisation d'une tutelle spécifique au profit de l'État fédéral, à la tutelle ordinaire de la COCOM. Le Collège réuni de la COCOM pourrait ainsi suspendre et annuler les actes illégaux ou contraires à l'intérêt général pris par les CPAS bruxellois dans ces matières.

1.2.2. Une deuxième interprétation possible : l'absence dans les textes de tutelle spécifique

La seconde interprétation de la répartition des compétences en matière de tutelle sur les CPAS repose sur la lettre de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Étant donné qu'aucune disposition ne prévoit explicitement que la solution applicable à la matière communale en vertu de l'article 7 s'applique également aux centres, il n'y a pas lieu, selon cette seconde lecture, de mobiliser les concepts de tutelle ordinaire et de tutelle spécifique. Dans cette perspective, la compétence des communautés en matière de tutelle sur les CPAS n'est plus limitée, et peut donc s'exercer sur l'ensemble des actes des CPAS sans restriction. Trois éléments concordants appuient cette interprétation.

Premièrement, le législateur spécial ne limite pas la compétence des communautés en matière de tutelle sur les CPAS, alors qu'il limite explicitement la compétence des régions en matière de tutelle sur les communes. En effet, comme explicité ci-avant (*supra*, point I.1.2.1.A.), l'article 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles précise en son alinéa 2 que la compétence des régions en matière de tutelle sur les communes « ne préjudicie pas la compétence de l'Autorité fédérale et des communautés d'organiser et d'exercer elles-mêmes une tutelle administrative spécifique dans les matières qui relèvent de leur compétence » – tutelle spécifique qui, rappelons-le, exclut la tutelle ordinaire des régions. À l'inverse, l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de cette même loi spéciale, qui règle la compétence des communautés en matière de tutelle sur les CPAS, ne formule pas une telle réserve, pas plus que les travaux parlementaires qui s'y rapportent⁸⁰.

Tirant les fils de l'interprétation littérale, il convient d'en déduire que la loi spéciale organise, dans le chef des communautés, une compétence exclusive en matière de tutelle sur les CPAS. Selon l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État, « le système belge de répartition des compétences entre l'Autorité fédérale et les entités fédérées repose en principe », de façon tout à fait générale, « sur un système de répartition exclusive des compétences, ce qui implique que la compétence d'une

⁸⁰ Ce qui n'a pas empêché certains commissaires de déclarer, à propos de la tutelle sur les CPAS, qu'« actuellement la situation est floue et compliquée [...] de sorte qu'il y a depuis 1898 une espèce de politique de non-intervention » ; Proposition de loi spéciale visant à achever la structure fédérale de l'État, rapport fait au nom de la commission de la Révision de la Constitution et des réformes des institutions par MM. Schiltz et Benker, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, 558/5, p. 126.

autorité exclut la compétence de l'autre ». La section de législation Conseil d'État précise que « les dérogations à ce principe doivent être inscrites soit dans la Constitution, soit dans une loi spéciale ou résulter nécessairement du système de répartition des compétences que le constituant ou le législateur spécial ont organisé à l'égard d'une matière déterminée »⁸¹. En l'espèce, pareille dérogation n'est formulée nulle part, ni dans la Constitution, ni dans la loi spéciale. En outre, le principe constitutionnel de l'autonomie des communautés implique, en vertu à nouveau des principes généraux applicables, que celles-ci ont reçu « toute la compétence d'édicter des règles propres aux matières qui leur ont été transférées », et que « sauf dispositions contraires, le législateur spécial a transféré [à ces] communautés l'ensemble de la politique relative aux matières qu'il a attribuées »⁸². A suivre cette lecture, la compétence exclusive des communautés en matière de tutelle sur les CPAS emporte l'absence de possibilité pour l'Autorité fédérale et les régions d'organiser et d'exercer elles-mêmes une tutelle administrative sur les CPAS même dans les matières qui relèvent de leurs compétences propres.

Deuxièmement, le législateur (communautaire) bruxellois, quand il organise la tutelle sur les CPAS, ne reconnaît pas, conformément à ce qui vient d'être dit, de limitation à la compétence de la COCOM, alors que le législateur (régional) bruxellois, quand il organise la tutelle sur les communes, reconnaît explicitement les limites de la compétence de la Région. En effet, l'exposé des motifs de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la région de Bruxelles-Capitale précise que l'ordonnance en question se limite à l'organisation de la tutelle administrative « ordinaire », sans préjudice « des dispositions qui organisent une tutelle spécifique »⁸³. La section de législation du Conseil d'État le confirme : « ce texte ne règle que la tutelle administrative ordinaire et ne vise donc pas les hypothèses où une tutelle spécifique a été instituée »⁸⁴. Inversement, l'exposé des motifs du projet à l'origine de l'ordonnance de la COCOM du 14 mars 2019 modifiant la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, dernière en date à avoir modifié l'organisation de la tutelle administrative des CPAS, ne mentionne nulle part les termes de tutelle « ordinaire » et de tutelle « spécifique ». Il ne ménage pas davantage la possibilité pour d'autres autorités d'exercer une tutelle sur les CPAS dans les matières qui relèvent de leurs

⁸¹ Avis C.E. n°36.847/AG et 36.848/AG du 20 avril 2004 sur une proposition de loi modifiant la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, en vue d'assurer la prise en charge des soins spéciaux liés à la perte d'autonomie. Voy. également la jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle à ce sujet, notamment : C.C., n°110/2016 du 14 juillet 2016 et C.C., n°141/2015 du 15 octobre 2015. Et plus récemment : C.C., n°165/2020 du 17 décembre 2020.

⁸² C.C. n°168/2004, B.3.2.

⁸³ Projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale, Exposé des motifs, *Doc. parl.*, 1996-1997, A-179/1, p. 1.

⁸⁴ Avis C.E. n°25.265 du 20 janvier 1997 sur un avant-projet d'ordonnance organisant la tutelle administrative des communes de la Région de Bruxelles-Capitale.

compétences propres. L'avis de la section de législation du Conseil d'État n'a pas trouvé à y redire⁸⁵.

Troisièmement, deux éléments plus logistico-pratiques tendent à confirmer encore le caractère exclusif de la compétence de la COCOM en matière de tutelle sur les CPAS. D'une part, comme explicité ci-avant (*supra*, point I.1.2.1.B.), l'État fédéral n'organise pas de tutelle sur les CPAS dans les aspects de sécurité sociale qui relèvent de sa compétence. Au demeurant, le service d'inspection du SPP Intégration sociale annonce vouloir « développer des accords de collaboration structurels avec les autorités de tutelle des CPAS »⁸⁶, confirmant ainsi que lui-même ne se considère pas comme une telle autorité de tutelle. D'autre part, la Région bruxelloise n'organise pas non plus de tutelle spécifique lorsqu'elle confie aux CPAS de la capitale certaines missions liées aux matières qu'elle a le pouvoir de régler. Par contre, elle fait parfois référence à la tutelle organisée par la COCOM. Ainsi, l'article 20^{quindécies} de l'ordonnance du 1^{er} avril 2004 relative à l'organisation du marché du gaz en Région de Bruxelles-Capitale prévoit que « les missions attribuées aux CPAS par et en vertu de la présente ordonnance s'entendent et s'exercent sans préjudice de l'article 109 de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale »⁸⁷, soit la disposition qui prévoit la surveillance et le contrôle des CPAS par le Collège réuni de la COCOM. L'article 25^{octiesdecies} de l'ordonnance du 19 juillet 2001 relative à l'organisation du marché de l'électricité en Région de Bruxelles-Capitale contient une disposition identique⁸⁸.

Pour conclure, ces trois éléments concordants amènent à interpréter la compétence de la COCOM en matière de tutelle sur les CPAS de manière non limitée, c'est-à-dire sans obstacle provenant d'un potentiel concours avec d'autres autorités de tutelle. La tutelle de la COCOM peut ainsi s'exercer sur tous les actes des CPAS, en ce compris ceux adoptés dans des matières qui ne relèvent pas matériellement de sa compétence. Cela nous amène au même résultat final que celui obtenu suite à la première interprétation proposée (*supra*, point I. 1.2.1.) : le Collège réuni de la COCOM est compétent pour suspendre et annuler les actes illégaux ou contraires à l'intérêt général pris par les CPAS bruxellois en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale.

⁸⁵ Avis C.E. n°60.837 du 10 avril 2017 sur un avant-projet d'ordonnance modifiant la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

⁸⁶ Manuel d'inspection du SPP Intégration sociale, version 2023, p. 8.

⁸⁷ M.B., 26 avril 2004.

⁸⁸ M.B., 17 novembre 2001.

2. Les possibles contours d'une activation par la COCOM de sa compétence en matière de tutelle

A présent établie, la large compétence de la COCOM en matière de tutelle sur les CPAS pourrait, à notre estime, être mise en œuvre de deux façons distinctes, potentiellement complémentaires, en vue d'harmoniser les pratiques des CPAS bruxellois dans les matières du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale. Une première piste pourrait être de recourir à des contrôles ponctuels, par le biais de « coups de sonde » dans les décisions des CPAS bruxellois (2.2). Parallèlement à cette logique de contrôle des décisions individuelles, la deuxième piste consisterait en l'adoption d'une circulaire interprétative, ou bien de lignes de conduite, à destination des centres, conformément à une logique plus structurelle (2.3).

Avant d'entrer dans le détail de ces propositions, il convient cependant de donner au préalable un bref aperçu des principes généraux qui encadrent l'exercice de la tutelle administrative, soit les notions clés de légalité et d'intérêt général, afin de baliser le potentiel des deux pistes d'harmonisation proposées (2.1).

2.1. *Les principes généraux encadrant l'exercice de la tutelle administrative : légalité et intérêt général*

On l'a écrit (*supra*, point I. 1.1.2.), l'article 111 de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, dans sa version applicable à Bruxelles-Capitale, organise une tutelle générale sur les actes des CPAS bruxellois. Cette disposition confère en effet au Collège réuni de la COCOM le pouvoir de suspendre et d'annuler toute décision par laquelle un CPAS viole la loi ou blesse l'intérêt général, ce qui correspond au prescrit de l'article 162, alinéa 2, 6° de la Constitution. Les notions de légalité et d'intérêt général sont donc les deux finalités qui conditionnent l'exercice de la tutelle de la COCOM sur les CPAS bruxellois, raison pour laquelle il convient de les définir avant d'entrer dans un examen plus détaillé des pistes de mise en œuvre envisagées.

S'agissant du contrôle de légalité dans le cadre de la tutelle prévue par la Constitution, Jan Velaers note qu'il a un champ d'application très large⁸⁹. En effet, le mot « loi » mentionné à l'article 162, alinéa 2, 6°, de notre charte fondamentale se réfère à toute règle de droit à caractère obligatoire à laquelle les institutions communales sont soumises. Il s'agit notamment du droit international et européen, de la Constitution, des lois, décrets et ordonnances, des décisions des gouvernements communautaires

⁸⁹ J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, vol. 3, *op. cit.*, p. 320.

et régionaux, des règlements des autorités supérieures, et même des règlements de l'autorité dont émane la décision contrôlée⁹⁰, des principes généraux du droit, etc⁹¹.

La notion d'intérêt général a également, dans le cadre du contrôle tutelle, une portée très large. Il s'agit, selon les mots de Jan Velaers, d'une « open norm »⁹², qui se réfère « non seulement à l'intérêt de l'État, de la communauté ou de la région, mais aussi à tout intérêt auquel l'autorité de tutelle accorde une plus grande valeur qu'à celui poursuivi par la décision annulée »⁹³. En l'espèce, relève donc de l'intérêt général au nom duquel la COCOM peut exercer son contrôle de tutelle sur les CPAS, tout intérêt auquel la COCOM accorde une plus grande valeur qu'à celui poursuivi par la décision du CPAS qu'elle annulerait.

On le voit, par leur large acception, les notions constitutionnelles de légalité et d'intérêt général, au nom desquelles la COCOM pourrait censurer des décisions des CPAS bruxellois jugées problématiques, lui offrent une marge de manœuvre pour le moins étendue. Celle-ci n'est néanmoins pas illimitée. L'exercice du contrôle de tutelle doit en effet se concilier avec le respect de l'autonomie de l'autorité contrôlée, en l'espèce les CPAS. Ce qui implique un examen au cas par cas de la conformité ou non à la légalité et l'intérêt général des décisions des CPAS dont l'annulation est envisagée par la COCOM. Une annulation de ces décisions ne pourrait en effet intervenir de manière automatique, sans prise en compte des circonstances de chaque espèce⁹⁴.

2.2. Piste un : des contrôles ponctuels des décisions individuelles des CPAS bruxellois

La mise en œuvre par la COCOM de ses prérogatives en matière de tutelle sur les CPAS bruxellois lui permettrait de suspendre ou d'annuler les actes de ces CPAS en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale qu'elle jugerait illégaux ou contraires à l'intérêt général tel que celle-ci l'envisage. Matériellement, le contrôle systématique par la COCOM de la légalité et de l'opportunité de toutes les

⁹⁰ En application du principe *patere legem quem ipse fecisti*, la violation des règles édictées par la collectivité locale contrôlée peut en effet également être considérée comme une violation de la loi. Pour qu'il en aille ainsi, il doit cependant s'agir d'une véritable règle de droit local, et non d'une simple politique ou d'un simple engagement politique du gouvernement local : J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, op. cit., p. 320.

⁹¹ Avis du C.E., n°43.488/2/V, du 24 août 2007, qui cite J. DEMBOUR, *Les actes de la tutelle administrative en droit belge*, Bruxelles, Larcier, 1955, p. 282 ; « Le terme légalité est pris dans son sens le plus large. Il englobe donc toutes les règles de droit qui présentent un caractère obligatoire à l'égard de l'agent décentralisé : Constitution, lois «sensu stricto», règlements des autorités supérieures, règlements de l'autorité dont émane la décision contrôlée, principes généraux du droit, chose jugée, etc... ».

⁹² J. VELAERS, *De Grondwet. Een artikelsgewijze commentaar*, op. cit., p. 320.

⁹³ Les avis de la section de législation du Conseil d'Etat n°43.488/V du 24 août 2007 et n°44.147/4 du 17 mars 2008, qui citent F. DE VISSCHERE, "Het begrip algemeen belang in het Belgische recht", Haarlem, 1950 ; J. SOHIER, "la tutelle sur les communes", *A.P.T.*, 1986, p. 23 et par M. UYTENDAELE, "La tutelle de conformité à l'intérêt général et son éventuelle suppression", *Mouvement communal*, 1997/3, p. 143.

⁹⁴ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 777.

décisions prises par les CPAS dans ces matières ne semble évidemment pas possible. Par contre, des contrôles ponctuels pourraient sans doute être organisés, selon des modalités à arrêter.

Ces contrôles pourraient contribuer à faire converger les pratiques des CPAS bruxellois, en débouchant sur la suspension ou l'annulation, au cours d'une période donnée, des décisions des centres, parmi celles examinées, qui malmènent le cadre légal. La jurisprudence des juridictions du travail montre que de telles décisions ne sont pas rares. Il pourrait également être envisagé que la COCOM suspende ou annule, sur une période donnée, les actes adoptés par les CPAS qu'elle juge contraires à l'intérêt général. La COCOM pourrait ainsi progressivement baliser ce qu'elle entend par là en tant qu'autorité de tutelle. En faisant connaître puis en appliquant cette conception à l'ensemble du territoire bruxellois, elle contribuerait au rapprochement des pratiques des centres.

Un examen au cas par cas de la conformité ou non à la légalité et l'intérêt général des décisions des CPAS dont l'annulation est envisagée par la COCOM s'imposerait : une annulation de ces décisions ne pourrait intervenir de manière automatique, sans prise en compte des circonstances de chaque espèce⁹⁵.

2.3. Piste deux : un cadrage des pratiques décisionnelles des CPAS bruxellois par voie de circulaire

Dans la ligne de ce qui vient d'être évoqué, deux outils juridiques complémentaires pourraient être mobilisés par la COCOM pour harmoniser les pratiques des CPAS par le biais de la tutelle administrative : les circulaires interprétatives (2.3.1.) et les circulaires indicatives (2.3.2). Il s'agit, pour chacun de ces outils, d'en décrire le cadre administratif général, pour ensuite en proposer quelques pistes d'applications concrètes.

2.3.1. Les circulaires interprétatives : un rappel de la jurisprudence applicable en vue d'harmoniser les pratiques

La COCOM pourrait envisager d'adopter une circulaire interprétative, à destination des CPAS, rappelant l'état du droit en matière d'intégration sociale et d'aide sociale. Les circulaires interprétatives sont des commentaires juridiques de la législation. Elles se limitent souvent à paraphraser la loi. Parfois, elles précisent le sens qu'il faut attribuer, pour l'application de la loi, à tel de ses termes ou à telle de ses expressions, qui pourraient être ambigus. Parfois encore, elles synthétisent la jurisprudence relative à l'application de la loi. Dans ce dernier cas, il peut s'agir d'une jurisprudence

⁹⁵ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 777.

qui interprète les termes de la loi ou qui sanctionne l'exercice de marges de compétence discrétionnaire que laisse la loi⁹⁶.

Dans la mesure où elles se limitent à expliquer ou à interpréter la loi, sans générer elles-mêmes d'effets juridiques contraignants à l'égard des administrés, de telles circulaires ne modifient pas l'ordonnement juridique et ne constituent donc pas des actes annulables par le Conseil d'État.

L'adoption par la COCOM d'une circulaire interprétative reprenant la jurisprudence existante et établie en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale pourrait contribuer à la correcte application de cette jurisprudence⁹⁷, en particulier si elle s'accompagne du contrôle effectif de certaines décisions individuelles. En tant que la jurisprudence a progressivement balisé sur plusieurs points la marge d'appréciation dont jouissent les CPAS en vertu de la loi⁹⁸, une telle circulaire pourrait induire, sur ces points, une harmonisation des pratiques.

2.3.2. Les circulaires indicatives ou lignes de conduite : la délimitation de la tutelle d'intérêt général

La COCOM, en tant qu'autorité de tutelle, pourrait également adopter des circulaires à destination des CPAS pour fixer ou se fixer une ligne de conduite quant à l'exercice de son contrôle de tutelle. Plus précisément, la COCOM pourrait annoncer, par voie de circulaire, aux CPAS bruxellois la conception qu'elle se fait, en tant qu'autorité de tutelle, des exigences de l'intérêt général dans le contexte du droit à l'intégration sociale et du droit à l'aide sociale.

Une circulaire indicative, ou ligne de conduite, est un acte par lequel une autorité administrative entend baliser, par avance, l'exercice d'une compétence discrétionnaire dont elle est investie, dans le but de garantir l'égalité de traitement des dossiers qui lui sont soumis et une certaine sécurité juridique⁹⁹. Il ne s'agirait donc plus ici d'interpréter les termes de la loi, mais d'indiquer quelle politique la COCOM entend suivre dans l'exercice de sa tutelle sur les CPAS bruxellois. Des circulaires de ce type ne se conçoivent que dans un contexte où les textes à appliquer laissent à l'autorité administrative une marge d'appréciation discrétionnaire, ce qui est le cas s'agissant du contrôle de tutelle de la COCOM. Dans ce cadre, une circulaire peut donner une

⁹⁶ F. BELLEFLAMME et M. DOUTREPONT, « Les circulaires en droit administratif général et en droit des étrangers », *Les sources du droit revisitées* (dir. I. Hachez et al.), vol. 2, Limal, Anthémis, 2013, p. 448.

⁹⁷ Pour un relevé récent de la jurisprudence en matière de droit à l'aide sociale, voy. M. SIMON, « La dignité humaine en matière d'aide sociale (financière) », *R.D.S.-T.S.R.*, 2023/3, p. 475-536.

⁹⁸ Voy. par exemple la jurisprudence référencée dans le *guide pratique de l'aide sociale pour les étudiantes et étudiants*, Street Law Clinic, 2^{ème} éd., 2023, disponible au lien suivant : [Guide de l'aide sociale pour les étudiantes et les étudiants | Street Law Clinic \(ulb.be\)](#)

⁹⁹ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 180.

orientation à l'appréciation de l'autorité. Le Conseil d'État utilise parfois le terme de « directive » pour rendre cette idée¹⁰⁰. En adoptant une circulaire indicative, l'administration poursuit un triple objectif, à savoir : 1) exercer son pouvoir d'appréciation de manière cohérente ; 2) garantir l'égalité de traitement des différents dossiers soumis à son appréciation et 3) renforcer la prévisibilité de l'action administrative et ce faisant, la sécurité juridique¹⁰¹.

Comme les circulaires interprétatives, les circulaires indicatives ne contiennent en principe pas de règles de droit nouvelles et ne constituent dès lors pas des actes annulables par le Conseil d'Etat. Cependant, la frontière entre une circulaire qui contient et une circulaire qui ne contient pas de règles de droit nouvelles peut s'avérer poreuse. Il convient donc de s'attarder brièvement sur la jurisprudence du Conseil d'Etat à ce sujet.

Les circulaires qui contiennent des règles de droit nouvelles sont qualifiées par le Conseil d'Etat de circulaires réglementaires, et sont annulables par ce dernier si elles sont illégales, par exemple à défaut pour l'autorité administrative qui les adopte d'avoir été habilitée expressément par le législateur pour adopter un règlement dans la matière concernée¹⁰².

Une circulaire est considérée comme réglementaire d'après son contenu et les conséquences qu'elle a sur les tiers. Plus spécifiquement, le Conseil d'Etat considère que :

« Ont un caractère réglementaire, les circulaires, instructions ou prescriptions générales qui ajoutent à la réglementation existante des règles nouvelles, présentant un certain degré de généralité, dès lors que leur auteur a l'intention de les rendre obligatoires et qu'il dispose des moyens pour forcer au respect de ces directives. De tels actes sont susceptibles de recours en annulation devant le Conseil d'État »¹⁰³.

Ainsi, en matière de tutelle, il a été jugé que si une autorité de tutelle annonce par une circulaire son intention de sanctionner toute déviance par rapport à la circulaire, cette circulaire sera automatiquement considérée comme réglementaire et, donc, susceptible d'être annulée¹⁰⁴. De même, au niveau des décisions particulières en matière de tutelle, le Conseil d'État annule tout arrêté de tutelle qui se limiterait à se

¹⁰⁰C.E., 19 avril 2002, n° 105.673, p. 9.

¹⁰¹ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, *op. cit.*, p. 180.

¹⁰² F. BELLEFLAMME et M. DOUTREPONT, « Les circulaires en droit administratif général et en droit des étrangers », *op.cit.*, p. 465.

¹⁰³ C.E., n°234.236 du 22 mars 2016, CPAS d'Anderlecht et consorts, p. 6.

¹⁰⁴ C.E., 11 mars 1998, Ville de Huy, n° 72.369, Dr. comm., 1998, n o 3, p. 203, avec le rapport de l'auditeur Quintin.

référer au contenu d'une circulaire indicative, en jugeant qu'il s'agit d'un « usage réglementaire » de celle-ci¹⁰⁵. Le Conseil d'État rappelle également qu'il n'appartient pas aux autorités de tutelle d'imposer, par le biais de l'intérêt général, une règle que la loi n'a pas établie¹⁰⁶. De plus, le fait que l'autorité de tutelle, par une circulaire, ait défini sa conception de l'intérêt général, ne la dispense pas d'énoncer dans chaque cas les motifs pour lesquels elle intervient¹⁰⁷. La tutelle est conçue comme l'examen de décisions au cas par cas, et elle ne peut en ce sens répondre à aucun automatisme¹⁰⁸. C'est donc dans ces limites que le recours à la circulaire indicative pourra être mobilisé par la COCOM en vue d'harmoniser les pratiques des CPAS en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale.

¹⁰⁵ C.E., 26 avril 2002, Bruyer, n° 106.114, p. 5-6 : « [l'autorité de tutelle] discerne une telle atteinte à l'intérêt régional, sans trop le dire, dans le non-respect de sa circulaire qui concrétisait son souci d'uniformiser les règles applicables [...] Considérant qu'en l'espèce, l'évocation du souci d'uniformisation des règles applicables [...] revient à vouloir conférer directement à la circulaire [...] une force obligatoire qu'elle n'a pas ».

¹⁰⁶ C.E., 12 mai 2004, Commune de La Calamine, n° 131.299, p. 5-6 ; C.E., 6 décembre 2005, Commune de Schaerbeek, n° 152.281, p. 4 ; C.E., 5 février 2007, Commune de Mettet, n° 167.470, p. 5-7 ; C.E., 19 mars 2007, Commune d'Herstal, n° 169.114, p. 11-13.

¹⁰⁷ C.E., 30 octobre 2008, n° 187.474, 187.475 et 187.476, p. 9 ; C.E., 30 novembre 2007, Commune de Plombière, n° 177.490, p. 9 ; C.E., 17 février 2006, Commune d'Herstal, n° 155.223, p. 4

¹⁰⁸ F. BELLEFLAMME et M. DOUTREPONT, « Les circulaires en droit administratif général et en droit des étrangers », *op.cit.*, p. 477.

II. Deuxième levier d'harmonisation : la possibilité pour la COCOM de confier des missions aux CPAS bruxellois

Outre ses interventions comme autorité de tutelle, la COCOM pourrait activer un deuxième levier pour œuvrer à l'harmonisation des pratiques des CPAS bruxellois. Ce levier tient à la possibilité pour la COCOM de confier des missions aux CPAS au titre de sa compétence en matière de politique d'aide sociale. Ce levier serait complémentaire et cumulable avec le premier levier analysé. Il s'agirait pour la COCOM de donner à certaines pratiques locales choisies la forme de droits sociaux qui seraient applicables sur l'ensemble du territoire bruxellois. Pour analyser ce levier, nous procédons en trois temps. Après avoir circonscrit le périmètre de la compétence de la COCOM en matière de politique d'aide sociale, qui est le levier par lequel elle pourrait agir ici (1), nous passons brièvement en revue différentes pistes d'activation concrète de cette compétence (2). Nous nous penchons enfin sur la possibilité pour la COCOM de financer les droits sociaux dont elle consacrerait l'existence (3).

1. La compétence de la COCOM en matière de politique d'aide sociale

En vertu de l'article 5, §1, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique en matière d'aide sociale incombe aux communautés. Ces dernières peuvent donc confier aux CPAS des missions relevant de l'aide sociale. Dans ce cadre, elles doivent cependant veiller à respecter les importantes compétences réservées à l'Autorité fédérale en vertu de l'article 5, §1, II, 2°, a) à d), de la loi spéciale, parmi lesquelles, en substance, ce qui relève de la sécurité sociale, soit le droit à l'intégration sociale et le droit à l'aide sociale au sens strict. Ces exceptions, précise toutefois la loi spéciale – c'est l'exception à l'exception –, s'appliquent « sans préjudice » de la possibilité pour les communautés « d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires », en confiant aux CPAS des tâches additionnelles à ce qui relève du droit de l'aide sociale¹⁰⁹.

Selon les travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, « les deux exceptions précitées [au profit de l'État fédéral] portent sur des droits de base. Elles peuvent être considérées comme le minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique. Étant donné que les communautés sont dotées, en dehors des exceptions citées explicitement, de la compétence exclusive

¹⁰⁹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2°, b), et le renvoi au chapitre IV de la loi organique des CPAS.

en matière d'aide sociale, elles pourront garantir en cette matière des droits complémentaires au minimum garanti au niveau fédéral »¹¹⁰.

Sur la base de cette compétence, la COCOM pourrait ainsi chercher à harmoniser au niveau bruxellois certaines des pratiques en matière de droit de l'aide sociale des CPAS, en donnant à ces pratiques la forme de « droits supplémentaires ou complémentaires » consacrés par une ordonnance (ou un arrêté, adopté dans les limites des compétences de l'exécutif), qui devraient ensuite être octroyés par les CPAS.

Cette compétence est cependant confrontée à deux limites, l'une fédérale, l'autre locale. Celles-ci appellent quelques développements. D'abord, il convient de clarifier la frontière, par le « haut » en quelque sorte, entre les droits supplémentaires ou complémentaires que les communautés peuvent instaurer au titre de leur compétence en matière de politique d'aide sociale et le droit de l'aide sociale relevant de la compétence fédérale (1.1). Ensuite, il s'agit d'éclairer l'articulation, par le bas, entre la compétence des communautés et l'autonomie dont disposent les communes et les CPAS (1.2).

1.1. La frontière entre la compétence fédérale et la compétence communautaire : droit de l'aide sociale versus droits « supplémentaires ou complémentaires »

Le tracé de la frontière entre le droit de l'aide sociale relevant de la compétence fédérale¹¹¹, et les droits supplémentaires ou complémentaires que les communautés peuvent instaurer au titre de leur compétence en matière de politique d'aide sociale¹¹², requiert une délimitation en deux temps. Il s'agit, dans un premier temps, de détailler le périmètre des compétences *attribuées* et *réservées*, respectivement aux communautés (attribuées) et à l'État fédéral (réservées), en matière d'aide sociale (1.1.1). Précisons d'emblée que cette première voie présente de nombreuses difficultés sur le plan juridique et ne mène pas à une solution assurée. Il convient dès lors, dans un second temps, de déterminer les possibles contours d'une compétence *implicite* des communautés dans cette matière, au-delà donc des compétences qui leur ont été explicitement attribuées (1.1.2). Cette seconde voie débouche sur un résultat plus probant.

¹¹⁰ *Doc. Parl.* Sénat, sess. Ord. 1992-1993, Proposition n°558/1, p. 13 - 14. La section de législation du Conseil d'Etat ajoute que « faire relever ces droits de l'autorité fédérale répond à l'idée qu'il s'agit de droits minimums : des droits de cette nature ne peuvent donner lieu à une différenciation entre les communautés » ; C.E., avis n° 26.605/3 du 25 novembre 1997.

¹¹¹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, b), et le renvoi à l'article 1 de la loi organique des CPAS.

¹¹² Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, b).

1.1.1. Les compétences attribuées aux communautés et les compétences réservées à l'autorité fédérale

Circonscrire la frontière entre les compétences réservées à l'État fédéral et les compétences attribuées aux communautés en matière d'aide sociale appelle une approche en trois étapes. Dans une première étape, il convient de décrire la répartition des compétences telle qu'elle résulte du texte de l'article 5, §1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (A). Il s'agit ensuite de rappeler les principes interprétatifs généraux qui sont applicables à cette disposition (B). Il faut enfin présenter les balises, encore un peu balbutiantes, posées par la section de législation du Conseil d'État et la Cour constitutionnelle quand il s'agit d'appliquer ces principes généraux à la répartition des compétences dans la matière qui nous intéresse (C).

A. Le libellé de l'article 5, §1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles

Comme déjà indiqué, l'article 5, § 1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux communautés la compétence de régler, en matière d'aide aux personnes, « la politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale ». Plusieurs exceptions à cette compétence sont cependant formulées aux *litterae* a) à d) de cette disposition, au profit de l'État fédéral.

Ainsi, à titre dérogatoire, l'État fédéral est resté compétent en matière de « droit à un minimum de moyens d'existence »¹¹³ – aujourd'hui remplacé, on le sait, par le droit à l'intégration sociale. Cette réserve est en phase avec la compétence plus générale de l'Autorité fédérale pour la sécurité sociale¹¹⁴. Ont également été maintenus dans le giron exclusif de l'État fédéral, au titre toujours d'exceptions à l'attribution aux communautés de l'ensemble de la politique d'aide sociale : (i) les articles 1 et 2 de la loi organique des CPAS de 1976¹¹⁵, soit les dispositions qui consacrent l'existence du droit à l'aide sociale et des CPAS, ainsi que la présence d'un CPAS, doté de la personnalité juridique, dans chaque commune du royaume ; (ii) la définition, dans cette même loi, des différentes missions dévolues aux centres – sans préjudice toutefois, précise la loi spéciale, de la possibilité pour les communautés « d'octroyer des droits supplémentaires ou complémentaires », en confiant aux centres des tâches additionnelles – ¹¹⁶ ; (iii) les règles relatives aux recours, devant le tribunal du travail, dont sont susceptibles les décisions prises par les CPAS en matière d'aide sociale

¹¹³ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, a).

¹¹⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 6, §1^{er}, VI, 12^o.

¹¹⁵ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, b).

¹¹⁶ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, b), et le renvoi au chapitre IV de la loi organique des CPAS.

individuelle¹¹⁷.

Il en va de même des aspects réglés par la loi du 2 avril 1965 « relative à la prise en charge des secours accordés par les commissions d'assistance publique » – aujourd'hui, les CPAS¹¹⁸. Ainsi que le trahit l'intitulé vieilli encore repris par la loi spéciale, cette loi de 1965 relève de l'ère de l'assistance publique qui a précédé l'institutionnalisation du minimex en 1974 et la création des CPAS deux ans plus tard¹¹⁹. D'un abord fort peu digeste et riche en dispositions ésotériques¹²⁰, c'est elle, encore aujourd'hui, qui règle la détermination de la compétence territoriale des CPAS. Elle répond donc à la question que doit se poser tout demandeur du droit à l'intégration sociale ou du droit à l'aide sociale : auquel des 581 CPAS que compte actuellement la Belgique dois-je m'adresser ? C'est elle aussi qui, tout en continuant d'user du langage de l'« assistance » aux « indigents », organise le partage entre centres ainsi qu'entre les centres et l'Autorité fédérale du coût de certaines dépenses. La loi met ainsi à charge de « l'État » (fédéral), en tout ou en partie, le coût de certaines interventions au bénéfice de différentes catégories d'étrangers.

Pour être complet, il faut encore ajouter que sont aussi demeurées de compétence fédérale, enfin, les garanties d'équilibre linguistique qui sont applicables aux organes des CPAS de la capitale et dans les communes dites à facilités, et qui trouvent leur siège principalement dans la loi organique de 1976 elle-même, ainsi que dans la loi de 1988 dite « de pacification communautaire »¹²¹.

B. Les principes généraux d'interprétation de la répartition des compétences

Comme le notent Quentin Pironnet et Tim Souverijns, « L'interprétation de la répartition des compétences dans l'ordre juridique belge fait nettement la part belle aux compétences attribuées aux entités fédérées »¹²². De fait, selon une jurisprudence

¹¹⁷ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, b), et le renvoi au chapitre V de la loi organique des CPAS. Il faut encore y ajouter, en raison du renvoi également fait au chapitre VII de la loi organique, les règles qui concernent les hypothèses dans lesquelles le coût de l'aide sociale peut être récupérée par le centre auprès d'un bénéficiaire.

¹¹⁸ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, c).

¹¹⁹ Loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'aide sociale, *M.B.*, 6 mai 1965.

¹²⁰ Emmanuel Corra qualifie sans ambages cette loi de « mal comprise » et « mal écrite » : E. CORRA, « La compétence territoriale des CPAS », *Aide sociale – Intégration sociale. Le droit en pratique*, Bruxelles, la Charte, 2011, p. 410.

¹²¹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, d).

¹²² Q. PIRONNET et T. SOUVERIJNS, « La dichotomie entre compétences attribuées et compétences résiduelles », *Principes de la répartition des compétences* (dir. M. EL BERHOUMI et S. VAN DROOGHENBROECK), Bruxelles, Larcier, 2022, p. 127.

bien établie, les compétences dévolues aux communautés et aux régions doivent s'interpréter de manière large¹²³.

La jurisprudence de la Cour constitutionnelle est constante sur ce point et considère que « le Constituant et le législateur spécial, dans la mesure où ils n'en disposent pas autrement, ont attribué aux communautés et aux régions toute la compétence d'édicter les règles propres aux matières qui leur ont été transférées, et ce, sans préjudice de leur recours, au besoin, à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980¹²⁴ »¹²⁵. Le Conseil d'État a également fait sienne cette formulation, tant du côté de la section de législation¹²⁶ que du côté de celle du contentieux administratif¹²⁷. Ainsi, sauf disposition contraire, on considère que le Constituant et le législateur spécial ont transféré l'intégralité de la politique des compétences qu'il a attribuées aux communautés et aux régions¹²⁸. Par conséquent, les entités fédérées peuvent, en principe, prendre toutes les mesures appropriées pour exercer ces compétences¹²⁹. Il en résulte que les compétences attribuées aux communautés et aux régions doivent être interprétées de manière large, tandis que les exceptions à celles-ci doivent être interprétées de manière restrictive, afin de ne pas les priver de leur sens¹³⁰. L'essentiel est que les communautés et les régions soient en mesure d'exercer efficacement les compétences qui leur sont attribuées¹³¹.

Suivant ces principes d'interprétation, la compétence que l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 attribue aux communautés en matière de politique d'aide sociale doit être interprétée de manière large, et implique que les communautés

¹²³ Voy. la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'Etat citée aux notes 122, 123 et 124.

¹²⁴ Cet article règle la question des compétences implicites, abordée au point II. 1.1.2. du présent rapport.

¹²⁵ Voy. notamment C.A., 26 juin 1986, n° 25, 2 B.1 ; C.A., 20 avril 2005, n° 69/2005, B.10.1 ; C.A., 30 juin 2005, n° 114/2005, B.7 ; C.A., 24 mai 2006, n° 87/ 2006, B.6 ; C.A., 28 juin 2006, n° 109/2006, B.4.1 ; C.A., 22 novembre 2006, n° 172/2006, B.6 ; C.A., 21 mars 2007, n° 48/07, B.6 ; C.C., 19 décembre 2007, n°154/2007, B.16 ; C.C., 18 février 2009, n° 26/ 2009, B.6.2 et C.C., 11 mars 2009, n° 47/2009, B.3.2 ; et plus récemment C.C., n°145/2020 du 12 novembre 2020 ; C.C., n°10/2021 du 21 janvier 2021 ; C.C., n°43/2021 du 11 mars 2021. Pour plus de développements voy. J. VANPRAET, « De algemene beginsel van de bevoegdheden », n°28.

¹²⁶ C.E., avis n°31.310/3 du 19 février 2001 ; C.E., avis n°51.079/VR du 19 mars 2012 ; C.E., avis n°61.302/VR du 18 mai 2017 ; C.E., avis n°65.671/3 du 22 mai 2019 ; C.E., avis n°66.951/3 du 26 février 2020.

¹²⁷ C.E., arrêt n°194.213 du 15 juin 2009 ; C.E., arrêt n°207.227 du 6 septembre 2010 ; C.E., arrêt n°225.468 du 13 novembre 2013 ; C.E., arrêt n°236.920 du 27 décembre 2016 ; C.E., arrêt n°247.301 du 12 mars 2020 ; C.E., arrêt n°247.305 du 12 mars 2020.

¹²⁸ C.C., n°2/97 du 16 janvier 1997 ; C.C., n°113/2014 du 17 juillet 2014 ; C.C., n°24/2015 du 5 mars 2015 ; C.C., n°37/2019 du 28 février 2019.

¹²⁹ C.C., n°116/2008 du 31 juillet 2008 ; C.C., n°165/2009 du 20 octobre 2009 ; C.C., n°9/2011 du 27 janvier 2011 ; C.C., n°170/2013 du 19 décembre 2013.

¹³⁰ C.C., n°25 du 26 juin 1986 ; C.C., n°172/2006 du 22 novembre 2006 ; C.C., n°48/2007 du 21 mars 2007 ; C.C., C.C., n°129/2011 du 14 juillet 2011 n°13/2014 du 29 janvier 2014.

¹³¹ C.C., n°147/2005 du 28 septembre 2005 ; C.C., n°15/2008 du 14 février 2008 ; C.C., n°29/2010 du 18 mars 2010.

puissent prendre toutes les mesures propres à leur permettre de l'exercer¹³². Inversement, les exceptions qui y sont explicitement mentionnées au profit de l'État fédéral doivent être interprétées de manière stricte¹³³. Ce que ces principes interprétatifs impliquent concrètement en matière d'aide sociale fait l'objet du point suivant.

C. Les balises posées par la section de législation du Conseil d'État et la Cour constitutionnelle en matière d'aide sociale

L'article 1^{er} de la loi organique des CPAS, qui est resté de la compétence fédérale (*supra*, point II. 1.1.1.A.), garantit que toute personne a droit à l'aide sociale, dans le but de « permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ». Les CPAS ont pour mission d'assurer cette aide, tâche qui est décrite plus en détail au chapitre IV de la loi sur les CPAS, lequel est également demeuré dans le giron de la compétence fédérale. Le chapitre en question énonce que les CPAS ont pour mission « d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité »¹³⁴. Ceux-ci doivent en ce sens assurer « non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique »¹³⁵. Il s'en déduit que le droit à l'aide sociale recouvre un champ d'application très large, si ce n'est infini¹³⁶. Dans ce contexte, la délimitation de ce qui relève du droit à l'aide sociale resté de la compétence fédérale et de ce qui relève, par contraste, des droits supplémentaires ou complémentaires que les communautés peuvent instaurer au titre de leur compétence en matière de politique d'aide sociale constitue une opération particulièrement délicate.

Tant la section de législation du Conseil d'État que la Cour constitutionnelle se sont prononcées sur cette question. Ces deux juridictions n'adoptent cependant pas exactement la même position ; il convient donc d'analyser leurs jurisprudences séparément.

(a) Les balises posées par la section de législation du Conseil d'État

¹³² C.C., n° 116/2008 du 31 juillet 2008, B.5.3.

¹³³ C.E., avis n° 26.605/3 du 25 novembre 1997, p. 22 : « la compétence de l'autorité fédérale, en ce qui concerne l'aide aux personnes, fait exception à la règle générale de la compétence des communautés. En tant qu'exception, la compétence fédérale doit être interprétée de manière restrictive ».

¹³⁴ La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale – Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale, art. 57, §1, al. 1.

¹³⁵ La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale – Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale, art. 57, §1, al. 2 et 3.

¹³⁶ K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, Anvers-Cambridge, Intersentia, 2019, n° 769 à 780, p. 514.

La section de législation du Conseil d'État a longuement traité cette question de la circonscription des compétences relevant respectivement de l'État fédéral et des communautés en matière d'aide sociale dans un avis du 25 novembre 1997 portant sur une proposition d'allocation de logement¹³⁷.

La section de législation du Conseil d'État entame son raisonnement par la considération suivante : « En faveur de la compétence de l'autorité fédérale, il faut constater qu'il est au pouvoir de cette dernière de régler la "matière" concernée, [celle du droit à l'aide sociale], ce qui implique en principe la compétence pour prendre de nouvelles initiatives dans le domaine considéré. Dans cette optique, l'Autorité fédérale serait donc compétente, non seulement pour garantir la jouissance effective des droits de base, mais également pour déterminer elle-même le niveau de ce qui est requis (au minimum) pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine.

Dans un sens contraire, on peut toutefois alléguer que la compétence de l'Autorité fédérale, en ce qui concerne l'aide aux personnes, fait exception à la règle générale de la compétence des communautés. En tant qu'exception, la compétence fédérale doit être interprétée de manière restrictive. La conclusion qui pourrait être tirée de ce qui précède est que l'Autorité fédérale est uniquement compétente pour veiller à la jouissance des droits de base tels qu'ils étaient garantis en 1993. L'octroi de "droits supplémentaires ou complémentaires", c'est-à-dire l'augmentation du niveau de l'aide sociale, serait, selon cette thèse, de la compétence exclusive des communautés »¹³⁸.

Comme le texte même de l'article 5, § 1, II, 2°, b) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne conduit pas à une interprétation incontestable dans un sens ou dans l'autre, la section de législation du Conseil d'État s'en remet à une analyse des travaux parlementaires de cette loi spéciale. Sur la base d'un examen minutieux du projet de loi spéciale, de l'avis de la section de législation du Conseil d'État rendu à son propos, des débats à la Chambre et au Sénat, et des amendements proposés, la section de législation du Conseil d'État conclut qu'elle « ne peut formuler qu'une conclusion prudente. Certains arguments peuvent être avancés tant en faveur de la compétence de l'Autorité fédérale qu'en faveur de son incompétence »¹³⁹.

La section de législation du Conseil d'État a finalement exprimé « une légère préférence » en faveur d'une interprétation large de la compétence de l'Autorité fédérale : « [la section de législation] est d'avis que, si l'on admet que l'Autorité

¹³⁷ C.E., avis n° 26.605/3 du 25 novembre 1997 sur une proposition de loi "modifiant la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, en vue d'accorder une allocation de logement aux bénéficiaires d'un revenu minimal", *Doc. parl.*, Sénat, 1996-97, n° 1-538/1.

¹³⁸ *Ibid.*, 3.2.2.

¹³⁹ *Ibid.*, 3.2.4.

fédérale est incompétente, cela équivaldrait à figer en grande partie l'état de la législation au moment où la loi spéciale du 16 juillet 1993 est entrée en vigueur. La compétence de l'Autorité fédérale relativement aux matières visées à l'article 5, § 1er, II, 2, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 se réduirait alors à une compétence d'appliquer les articles et chapitres mentionnés par cette disposition, et n'emporterait pas la compétence de les modifier »¹⁴⁰. Selon la section de législation du Conseil d'État, il n'y a pas lieu de s'écarter du principe selon lequel un législateur, dans le domaine qui lui est attribué, possède le pouvoir de déterminer lui-même le contenu des règles de droit applicables. Dans des avis ultérieurs, la section de législation du Conseil d'État a confirmé à plusieurs reprises que le législateur spécial n'a pas voulu « verrouiller » l'état du droit¹⁴¹, de sorte que l'Autorité fédérale est donc autorisée à « préciser, limiter ou étendre » l'ensemble des missions des CPAS¹⁴².

Ce qui précède ne signifie pas que la compétence fédérale est illimitée. Trois conditions peuvent être déduites de la pratique consultative du Conseil d'État, à l'aune desquelles les initiatives fédérales sont évaluées¹⁴³. Premièrement, la réglementation fédérale doit prévoir un « droit de base », au sens du « minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique »¹⁴⁴. Dans la mesure où il s'agit de créer de nouveaux droits, la compétence fédérale ne peut concerner que « des droits pouvant être considérés comme relevant du minimum requis pour pouvoir mener une vie conforme à la dignité humaine »¹⁴⁵. Deuxièmement, l'aide doit être destinée aux personnes « visées par la matière de l'aide sociale, c'est-à-dire celles se trouvant dans une situation de précarité »¹⁴⁶. Troisièmement, il est exigé que le nouveau régime

¹⁴⁰ *Ibid.*

¹⁴¹ *Ibid.*

¹⁴² C.E., avis n° 32.304/3 du 22 janvier 2002 sur un avant-projet de loi "visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies", *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1664/1, pp. 13 et 14, n° 3 ; C.E., avis n° 34.380/2 du 21 novembre 2002 sur un projet d'amendement au projet de loi-programme insérant un chapitre "Financement et mise en œuvre du programme de réduction de la fracture numérique", *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, nr. 2239/1, 23 ; C.E., avis n° 32.304/3 du 22 janvier 2002 sur un avant-projet de loi "visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies", *Doc. parl.*, Chambre, 2001-02, nr. 1664/1, 13-14 ; C.E., avis n° 38.648/3 du 7 juillet 2005 sur une proposition de loi "de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale", *Doc. parl.*, Chambre, 2004-05, nr. 1849/2, 6 ; C.E., avis n° 39.310/1/2/3/4 des 4, 7 et 8 novembre 2005 sur un avant-projet de loi-programme, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-06, nr. 2097/1, 196.

¹⁴³ K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, *op. cit.*, p. 516.

¹⁴⁴ Développements se rapportant à la proposition de loi, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n 558-1, pp. 13-14.

¹⁴⁵ C.E., avis n° 34.380/2 du 21 novembre 2002 sur un projet d'amendement au projet de loi-programme insérant un chapitre "Financement et mise en oeuvre du programme de réduction de la fracture numérique"

¹⁴⁶ *Ibid.*, 7 ; C.E., avis n° 39.527/VR du 11 janvier 2006 sur une proposition de loi "organisant l'octroi de chèques-culture".

puisse être intégré dans la législation sur les CPAS¹⁴⁷. Ce dernier point ne signifie pas que la modification doit être incluse dans la loi sur les CPAS, mais plutôt que ce sont les CPAS qui doivent être chargés de sa mise en œuvre¹⁴⁸.

Sur la base des critères susmentionnés, l'État fédéral a été jugé compétent, entre autres, pour accorder, en vertu de l'article 5, §1, II, 2°, b) de la loi spéciale de réformes institutionnelles, une allocation de logement¹⁴⁹, un complément logement aux personnes qui remplissent les conditions pour jouir du droit à l'intégration sociale¹⁵⁰, et pour organiser un régime qui charge les CPAS d'apporter une assistance aux personnes qui ne peuvent plus payer leurs factures d'énergie¹⁵¹. En revanche, l'Autorité fédérale n'a pas été jugée compétente pour accorder une aide financière en vue de garantir l'accès effectif, entre autres, à une connexion Internet¹⁵², ni pour fournir une subvention aux CPAS en vue de promouvoir la participation sociale et le développement culturel et sportif des usagers des services des CPAS¹⁵³, ni non plus

¹⁴⁷C.E., avis n° 34.380/2 du 21 novembre 2002 sur un projet d'amendement au projet de loi-programme insérant un chapitre "Financement et mise en oeuvre du programme de réduction de la fracture numérique", *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, nr. 2239/1, 24.

¹⁴⁸ C.E., avis n° 34.380/2 du 21 novembre 2002 sur un projet d'amendement au projet de loi-programme insérant un chapitre "Financement et mise en oeuvre du programme de réduction de la fracture numérique", *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, nr. 2239/1, 24-25; .E., avis n° 39.310/1/2/3/4 des 4, 7 et 8 novembre 2005 sur un avant-projet de loi-programme, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-06, n° 2097/1, 197.

¹⁴⁹ C.E., avis n° 26.605/3 du 25 novembre 1997 sur une proposition de loi "modifiant la loi du 7 août 1974 instituant le droit à un minimum de moyens d'existence, en vue d'accorder une allocation de logement aux bénéficiaires d'un revenu minimal", *Doc. parl.*, Sénat, 1996-97, n 1-538/1.

¹⁵⁰ C.E., avis n° 34.721 du 18 mars 2003 sur une proposition de loi visant à instaurer un complément logement au revenu d'intégration", *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, n° 50-2223/1.

¹⁵¹ C.E., avis n° 32.304/3 du 22 janvier 2002 sur un avant-projet de loi "visant à confier aux centres publics d'aide sociale la mission de guidance et d'aide sociale financière dans le cadre de la fourniture d'énergie aux personnes les plus démunies", *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1664/1, pp. 13 et 14, n° 3

¹⁵² C.E., avis n° 34.380/2 du 21 novembre 2002 sur un projet d'amendement au projet de loi-programme insérant un chapitre "Financement et mise en oeuvre du programme de réduction de la fracture numérique", *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, nr. 2239/1, 24 ; Plusieurs raisons ont été épinglées par le Conseil d'État : ce n'étaient pas les CPAS qui étaient chargés d'accorder le soutien financier prévu ; le régime ne s'inscrivait pas dans le cadre de la législation sur les CPAS, mais se présentait comme un chapitre autonome dans le projet de loi-programme ; tous les bénéficiaires ne pouvaient pas être considérés comme étant dans une situation de subsistance ; le soutien était limité dans le temps, et il n'était pas garanti que tous ceux qui remplissaient les conditions d'octroi en bénéficieraient.

¹⁵³ C.E., avis n° 38.648/3 du 7 juillet 2005 sur une proposition de loi "de promotion de la participation sociale et de l'épanouissement culturel et sportif des usagers des services des centres publics d'action sociale" ; Selon le Conseil d'État, le proposition de loi ne crée pas un nouveau "droit de base" ; il prévoit uniquement l'octroi d'une subvention aux CPAS ; chaque CPAS décide lui-même, de manière discrétionnaire, de la manière dont il peut utiliser cette subvention. Par ailleurs, les initiatives auxquelles la subvention est destinée ne bénéficient pas exclusivement aux personnes en situation de précarité.

pour octroyer des « emprunts bon marché » par le Fonds d'économie d'énergie¹⁵⁴, ou encore pour accorder le droit à un chèque-culture¹⁵⁵.

On le voit, la frontière reste poreuse entre ce qui est considéré comme relevant et ne relevant pas de la compétence fédérale en matière de droit à l'aide sociale. Persiste la question de savoir à quel point les balises posées par la section de législation du Conseil d'État autour de la compétence fédérale en matière de droit à l'aide sociale limitent ou non la compétence des communautés en matière de politique d'aide sociale. La section de législation élude expressément cette question¹⁵⁶. Les principes interprétatifs exposés au point III.1.1.1.B permettent néanmoins de formuler des éléments de réponse allant dans le sens d'une compétence des communautés pour augmenter le niveau de l'aide sociale¹⁵⁷. La Cour constitutionnelle, elle, pose d'autres balises, qu'il convient maintenant d'analyser.

(b) Les balises posées par la Cour constitutionnelle

Une vingtaine d'arrêts de la Cour constitutionnelle se prononcent sur la conformité d'une norme avec l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Parmi eux, seulement deux s'emploient à baliser la frontière entre les compétences réservées de l'État fédéral et les compétences attribuées aux communautés en matière d'aide sociale. Il convient de présenter les enseignements de ces deux arrêts.

¹⁵⁴ C.E., avis n° 39.310/1/2/3/4 des 4, 7 et 8 novembre 2005 sur un avant-projet de loi-programme, *Doc. parl.*, Chambre, 2005-06, n° 2097/1, 197 ; Selon le Conseil d'État, « les "emprunts bon marché" peuvent être octroyés à n'importe quel citoyen qui entend faire réaliser les aménagements envisagés dans son habitation. Par conséquent, l'octroi de ces emprunts est de toute évidence sans rapport avec un droit de base auquel peut prétendre toute personne qui se trouve dans une situation précaire afin de mener une existence conforme à la dignité humaine ».

¹⁵⁵ C.E., avis n° 39.527/VR du 11 janvier 2006 sur une proposition de loi "organisant l'octroi de chèques-culture" ; Selon le Conseil d'État, la condition relative à la précarité des moyens de subsistance du groupe cible visé n'est pas remplie pour toutes les personnes impliquées ou potentiellement impliquées.

¹⁵⁶ C.E., avis n° 26.605/3 du 25 novembre 1997, « 3.2.1. La question n'est pas de savoir, en l'espèce, si les communautés seraient compétentes pour adopter une réglementation telle que celle qui fait l'objet de la proposition soumise pour avis. Il s'agit seulement de savoir s'il est au pouvoir de l'autorité fédérale de créer le droit à une allocation de logement ».

¹⁵⁷ Voy. la deuxième thèse exposée par la section de législation du Conseil d'État au point 3.2.2. de son avis du 25 novembre 1997, n° 26.605/3 : « on peut toutefois alléguer que la compétence de l'autorité fédérale, en ce qui concerne l'aide aux personnes, fait exception à la règle générale de la compétence des communautés. En tant qu'exception, la compétence fédérale doit être interprétée de manière restrictive. La conclusion qui pourrait être tirée de ce qui précède est que l'autorité fédérale est uniquement compétente pour veiller à la jouissance des droits de base tels qu'ils étaient garantis en 1993. L'octroi de "droits supplémentaires ou complémentaires", c'est-à-dire l'augmentation du niveau de l'aide sociale, serait, selon cette thèse, de la compétence exclusive des communautés ».

Dans un premier arrêt du 13 mars 2001, rendu dans le cadre de l'affaire *zorgverzekering*¹⁵⁸, la Cour constitutionnelle confirme que l'assurance soins flamande instituée par le décret de la Communauté flamande du 30 mars 1999, relève de la compétence de la Communauté flamande¹⁵⁹. Selon la Cour, en effet, la prise en charge de frais encourus par des personnes ayant une capacité d'autonomie réduite comprend des mesures qui, dans le cadre de l'aide aux personnes, relèvent de la compétence des communautés. La Cour a ainsi jugé que le décret flamand relatif à l'assurance soins n'est pas contraire à la compétence fédérale en matière de droit à l'intégration sociale¹⁶⁰, ni en matière de sécurité sociale¹⁶¹. Plus précisément, la Cour délimite la frontière entre ces compétences de la manière suivante :

« Devraient être considérées comme excédant la compétence d'une communauté les mesures par lesquelles elle prétendrait *modifier* une règle de sécurité sociale, la *remplacer*, y *déroger* ou *l'abroger*. Mais une communauté n'excède pas ses compétences si, dans l'exercice des compétences qui lui sont attribuées en matière d'aide aux personnes, elle accorde à certaines d'entre elles une aide particulière, distincte de celles qui sont accordées par le régime de sécurité sociale organisé par l'autorité fédérale, et sans toucher à une matière réservée à celle-ci »¹⁶².

Dans un second arrêt du 27 novembre 2002, la Cour constitutionnelle se prononce plus spécifiquement sur le conflit de compétences en matière de droit à l'aide sociale. Dans cet arrêt, la Cour répond à une question préjudicielle posée par la Cour du travail de Bruxelles et par le Tribunal du travail de Bruxelles à propos de la conformité du décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse aux règles répartitrices de compétences. Elle examine ainsi si la Communauté française, dans la mise en œuvre de la compétence qui lui a été attribuée, n'a pas porté atteinte aux compétences que le législateur spécial a réservées à l'État sur la base de l'article 5, § 1er, II, 2°, b), lors de l'adoption de la législation en cause.

¹⁵⁸ Voy. en ce sens : C.A., 13 mars 2001, arrêt n° 33/2001, C.A. 22 janvier 2003, arrêt n°08/2003, et C.C., 21 janvier 2009, arrêt n° 11/2009 ; C.C., 7 juin 2018, arrêt n°68/2018. Voy. à ce sujet ; X. DELGRANGE et H. DUMONT, « Bruxelles et l'hypothèse de la défédéralisation de la sécurité sociale », *Autonomie, solidarité et coopération. Quelques enjeux du fédéralisme belge au 21e siècle*, Bruxelles, Larcier, p. 235 à 264, 2002 ; P. PALSTERMAN, "Défédéraliser la sécurité sociale ?", *Courrier hebdomadaire du CRISP*, n°1899, 2005/34 ; H. STORME, *Relatie tussen de territoriale bevoegdheidsverdeling en het conflictenrecht in een federale staat*, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 392 à 417 ; G. LOOSVELDT, "Het bejaardenbeleid", *De bevoegdheden van gemeenschappen*, Bruges, La Chartre, 2017, p. 423 à 428, ; et T. OPGENHAFFEN, "Het beleid inzake maatschappelijk welzijn", *De bevoegdheden van gemeenschappen*, Bruges, La Chartre, 2017, p. 350 à 353.

¹⁵⁹ C.A., 13 mars 2001, arrêt n° 33/2001.

¹⁶⁰ *Ibid.*, B.3.7.

¹⁶¹ *Ibid.*, B.3.9.3.

¹⁶² *Ibid.*

Deux éléments sous-tendent le raisonnement de la Cour et lui permettent de conclure que le décret de la Communauté française du 4 mars 1991 relatif à l'aide à la jeunesse ne viole pas la répartition des compétences organisée par l'article 5, § 1er, II, 2°, b), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. D'une part, la Cour relève le « caractère supplétif et complémentaire de l'aide octroyée par la Communauté française »¹⁶³. Ce caractère supplétif et complémentaire, note la Cour, a été instauré de manière explicite dans l'article 36 du décret, pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État, pour qui il convenait « d'éviter tout double emploi avec l'aide prévue à l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale »¹⁶⁴. Dans les travaux préparatoires du décret, relève toujours la Cour, le législateur a précisé le sens qu'il convenait de donner à ces deux caractères de l'aide en cause: « complémentaire, elle permet de trouver ou de renforcer sous un mode plus adapté l'aide que la société offre à toutes les familles depuis la naissance jusqu'à la majorité des enfants; supplétive, l'aide spécialisée ne doit être dispensée que dans les cas où ces services dits 'de première ligne' n'ont pu apporter l'aide de manière adéquate »¹⁶⁵.

Ensuite, la Cour souligne le caractère spécialisé de l'aide en question. Les travaux préparatoires du décret, note la Cour, précisent que l'aide spécialisée s'entend de « toute forme d'aide distincte de celle organisée par d'autres législations comme, par exemple, la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale. [...] Elle peut revêtir toute forme que le conseiller entend lui donner et qui comporte l'accord du jeune et de sa famille, par exemple la forme d'une aide financière comme le paiement d'un séjour en classes vertes ou encore la forme d'un hébergement en institution ou en famille d'accueil ou également la forme d'une assistance du jeune dans ses démarches envers un service administratif, pour autant que ces formes d'aide ne puissent être prises en application d'aucune autre législation que le présent décret »¹⁶⁶.

Ainsi, selon la Cour, pour ne pas empiéter sur la compétence fédérale en matière de droit à l'aide sociale, l'aide instaurée par une Communauté au titre de sa compétence en matière de politique d'aide sociale doit être *spécialisée, supplétive et complémentaire* par rapport au droit à l'aide sociale.

(c) Synthèse

Un résumé de la jurisprudence de la section de législation du Conseil d'État et de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle qui vient d'être analysée, permet,

¹⁶³ C.C., n° 168/2002 du 27 novembre 2002, B.5.4.

¹⁶⁴ *Doc.*, Conseil de la Communauté française, 1990-1991, n° 165/1, p. 102.

¹⁶⁵ *Ibid.*, p. 2.

¹⁶⁶ *Ibid.*, p. 10.

schématiquement, de soutenir que les compétences de l’Autorité fédérale et des communautés en matière d’aide sociale sont toutes deux soumises à trois conditions.

D’une part, l’État fédéral est jugé compétent pour instaurer des droits sociaux, à condition (1) que ceux-ci puissent être considérés comme des « droits de base », au sens du « minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique »¹⁶⁷ ; (2) que ces droits soient destinés aux personnes « visées par la matière de l’aide sociale, c’est-à-dire celles se trouvant dans une situation de précarité »¹⁶⁸ ; et (3) qu’ils soient intégrés dans la législation sur les CPAS¹⁶⁹.

D’autre part, les communautés sont également compétentes pour instaurer des droits sociaux, à condition (1) que ceux-ci soient spécialisés, c’est-à-dire distincts des formes d’aide organisées par d’autres législations comme, par exemple, la loi organique des CPAS ; (2) qu’ils soient complémentaires, en ce sens qu’ils permettent de renforcer sous un mode plus adapté l’aide déjà organisée ; et enfin, (3) qu’ils soient supplétifs, c’est-à-dire que ces droits sociaux doivent pouvoir être activés seulement dans les cas où les services dits ‘de première ligne’ n’ont pu apporter l’aide de manière adéquate¹⁷⁰.

Cependant, quelques doutes subsistent à ce découpage. En effet, s’agissant des contours de la compétence fédérale, la frontière entre ce qui relève et ne relève pas d’un « droit de base », au sens du « minimum garanti à toutes les personnes résidant en Belgique », est délicate. S’agissant maintenant des contours de la compétence des communautés, il semble que la condition que les droits sociaux instaurés par ces dernières soient supplétifs par rapport au droit à l’aide sociale organisé par la loi organique des CPAS, réduise cette compétence à peau de chagrin. En effet, nous avons déjà dit que le droit à l’aide sociale recouvre un champ d’application très large, si ce n’est infini¹⁷¹. Dans ce contexte, comment les droits sociaux instaurés par les communautés pourraient-ils être supplétifs, c’est-à-dire distincts du droit à l’aide sociale ? Il en est d’autant plus ainsi qu’il s’agirait en l’espèce de consacrer dans l’ordonnance des prestations déjà offertes par certains CPAS bruxellois au titre de leur compétence pour assurer le droit (fédéral) à l’aide sociale.

Ces interrogations que suscitent la jurisprudence de la section de législation du Conseil d’État et de la Cour constitutionnelle quant à la répartition des compétences en matière d’aide sociale, nous amènent à considérer la compétence *implicite* des

¹⁶⁷ Développements se rapportant à la proposition de loi, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-93, n 558-1, pp. 13-14.

¹⁶⁸ *Ibid.*, 7 ; C.E., avis n° 39.527/VR du 11 janvier 2006 sur une proposition de loi "organisant l'octroi de chèques-culture".

¹⁶⁹ C.E., avis n° 34.380/2 du 21 novembre 2002 sur un projet d'amendement au projet de loi-programme insérant un chapitre "Financement et mise en oeuvre du programme de réduction de la fracture numérique", *Doc. parl.*, Chambre, 2002-03, nr. 2239/1, 24.

¹⁷⁰ *Doc.*, Conseil de la Communauté française, 1990-1991, n° 165/1, p. 2.

¹⁷¹ K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, *op.cit.*, p. 514.

communautés dans cette matière, au-delà donc des compétences qui leur ont été explicitement attribuées. Notons que cette seconde voie mène à un résultat plus concluant que celle qui vient d'être analysée.

1.1.2. Les compétences implicites

Comme l'explique Youri Mossoux, lors d'un conflit de compétences, si, au terme de l'application de la règle de départage, il apparaît que l'élément prépondérant de la situation juridique réglée ressortit à la compétence d'une des deux autorités en conflit, l'autre autorité peut tout de même régler cette relation juridique, à titre exceptionnel, sur la base de ses compétences implicites¹⁷². La théorie des compétences implicites est explicitement consacrée par l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui dispose que « les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Parlements ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence ».

On pourrait imaginer que la COCOM puisse, sur la base de ses compétences implicites, chercher à harmoniser au niveau bruxellois les pratiques en matière de droit à l'aide sociale, en donnant à ces pratiques la forme de droits consacrés par une ordonnance ou un arrêté, et en empiétant ainsi possiblement sur la compétence de l'État fédéral en matière de droit à l'aide sociale. De façon générale, la Cour constitutionnelle confirme que « les compétences implicites sont susceptibles de bénéficier aux entités fédérées lorsqu'elles empiètent sur les compétences de l'État fédéral réservées par la loi spéciale »¹⁷³.

Le recours aux compétences implicites est autorisé moyennant le respect de trois conditions. Les compétences implicites revendiquées doivent être justifiées au regard de leur nécessité par rapport à l'exercice de la compétence principale exercée (A) ; la matière faisant l'objet d'un empiètement doit se prêter à un régime différencié (B) et l'empiètement doit avoir une incidence marginale (C). Il convient en revue de passer ces trois conditions et d'envisager pour chacune d'elles si la COCOM serait susceptible de les satisfaire, dans le cas où elle consacrerait des droits sociaux qui empièteraient sur la compétence de l'État fédéral en matière de droit à l'aide sociale.

A. La nécessité de l'empiètement

En vertu de l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'empiètement d'une entité sur les compétences d'une autre entité doit, pour être légal, être

¹⁷² Y. MOSSOUX, « Les compétences implicites », *Principes de la répartition des compétences*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 221.

¹⁷³ C.C., n°75/2012 du 14 juin 2012, B.8 ; C.C. n°36/2001 du 13 mars 2001, B.6.1.

nécessaire¹⁷⁴. La condition de « nécessité », affirme Peter Schollen, ne doit pas être comprise en son sens littéral¹⁷⁵. Elle n'implique pas que l'empiètement doit être indispensable à l'exercice de la compétence de l'autorité¹⁷⁶. Comme le notent Karel Reybrouck et Stefan Sottiaux, le contrôle de la nécessité dans le cadre de la reconnaissance de compétences implicites se rapproche du contrôle de la nécessité dans le cadre du principe de proportionnalité¹⁷⁷.

Il ressort de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État que le contexte dans lequel la nécessité de l'empiètement est reconnue est généralement similaire. Il faut d'abord que la mesure prise dans le cadre des compétences implicites présente un lien de rattachement suffisamment étroit avec la compétence principale de l'autorité¹⁷⁸. Il faut, en outre, que l'autorité estime que :

- Il faut remédier à une situation factuelle problématique ;
- Les mesures qu'elle a déjà adoptées, sans empiètement, dans le cadre de sa compétence principale ne permettent pas d'atteindre cet objectif¹⁷⁹ ;
- La législation de l'autorité qui subit l'empiètement (généralement l'État fédéral) ne permet pas davantage d'atteindre cet objectif de façon suffisamment appropriée¹⁸⁰ ;
- Au regard du contexte factuel et juridique, et des caractéristiques de la mesure que l'autorité adopte en se fondant sur les compétences implicites, la mesure en question est la seule mesure susceptible d'atteindre l'objectif poursuivi avec le degré d'efficacité recherché¹⁸¹.

¹⁷⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 10. Voy. notamment : C.A., 1^{er} octobre 2003, 126/2003, B.5.3 ; C.C., 26 novembre 2020, 156/2020, B.14.1.

¹⁷⁵ P. SCHOLLEN, « Art. 10 », *Federale Staatstructuur. Duiding* Bruxelles, Larcier, 2018, p. 517.

¹⁷⁶ A l'origine, la loi spéciale imposait que les dispositions adoptées soient « indispensables » à l'exercice des compétences des autorités. Ce terme a été remplacé par la loi spéciale du 8 août 1988 afin d'élargir les compétences des entités fédérées (*Doc. Parl.*, Ch., 1988, n°516/1, p. 24 et C.E. avis n°18.638/VR du 31 juillet 1988).

¹⁷⁷ K. REYBROUCK et S. SOTTIAUX, *De federale bevoegdheden*, op. cit., p. 12.

¹⁷⁸ Dans le même sens : J. VANPRAET, *De latente staatsheroorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de advisepraktijk van de Raad van State*, Bruges, die Keure, 2011, p. 112. Selon la section de législation du Conseil d'Etat la mesure prise doit présenter un « lien étroit » avec la compétence principale ; C.E., avis n°46.795 du 30 juin 2009 ; C.E., avis n°46.798 du 23 juin 2009 ; C.E., avis n°41.121 du 3 octobre 2006. La Cour constitutionnelle exige quant à elle qu'il y ait un « lien de rattachement » avec la compétence principale : C.C., n°146/2016 du 17 novembre 2016, B.6 et B.8 ; C.C., n°78/2016 du 25 mai 2016, B.10.3 ; C.C., n°105/2015 du 16 juillet 2015, B.10.3.

¹⁷⁹ C.C., n°91/2010 du 29 juillet 2010, B.3.5 et B.3.6 ; C.C., n°73/97 du 25 novembre 1997, B.3.3.

¹⁸⁰ C.C., n°98/2019 du 19 juin 2019, B.28.1 et B.25.3 ; C.C., n°37/2021 du 4 mars 2021, B.10.3 ; C.C., n°156/2020 du 26 novembre 2020, B.14.3 ; C.C., n°145/2020 du 12 novembre 2020, B.7.3 et B.20.3 ; C.E., avis n°61.439/3 du 6 juin 2017.

¹⁸¹ C.C., n°73/97 du 25 novembre 1997, B.3.3 ; C.C., n°25/2010 du 17 mars 2010, B.6.2 ; C.C., n°49/2008 du 13 mars 2008, B.7.6 ; C.E., avis n°58.316/VR du 1^{er} décembre 2015.

En l'espèce, l'adoption par la COCOM d'ordonnances qui consacraient des droits sociaux empiétant sur la compétence de l'État fédéral en matière de droit à l'aide sociale présente un lien de rattachement suffisamment étroit avec la compétence principale de la COCOM en matière de politique d'aide sociale. Les hésitations de la section de législation du Conseil d'État quant à la délimitation de la frontière entre le droit à l'aide sociale relevant de la compétence fédérale et la politique d'aide sociale relevant de la compétence communautaire (*supra*, point III. 1.1.1.C.) sont en effet un indice du lien très étroit qui existe entre ces deux matières.

En outre, l'adoption de ces ordonnances consacrant des droits sociaux permettrait de remédier à une situation factuelle problématique : l'absence d'égalité de traitement des usagers bruxellois en raison de la divergence des pratiques des CPAS en matière de droit à l'aide sociale, particulièrement dans un contexte urbain où les différences entre droits sociaux selon qu'un Bruxellois habite telle ou telle commune de la Région apparaissent difficilement justifiables, aux yeux, du moins, des citoyens. En ce sens, la législation fédérale actuelle en matière de droit à l'aide sociale ne permet pas d'atteindre l'harmonisation de ces pratiques, ce qui constitue un élément plaidant pour la nécessité de l'empiètement¹⁸². Par ailleurs, la COCOM pourrait argumenter, le cas échéant, que les mesures qu'elle a déjà adoptées en matière de tutelle sur les CPAS et en matière de politique d'aide sociale ne permettent pas d'atteindre une véritable harmonisation de ces pratiques¹⁸³. Enfin, la COCOM pourrait également démontrer que, compte tenu du contexte factuel entourant les CPAS, l'adoption de droits sociaux qui empiètent sur la compétence fédérale est la seule mesure susceptible d'harmoniser les pratiques des CPAS au niveau bruxellois avec le degré d'efficacité recherché¹⁸⁴.

L'ensemble des éléments précités permettent de soutenir que la condition de nécessité de l'empiètement pourrait être remplie par la COCOM en cas de mobilisation des compétences implicites, dans le but d'harmoniser les pratiques des CPAS.

B. La matière se prête à un règlement différencié

La matière faisant l'objet de l'empiètement doit se prêter à un régime différencié, c'est-à-dire qu'elle doit être susceptible de faire l'objet d'une réglementation qui présente

¹⁸² Voy. en ce sens C.C., n°98/2019 du 19 juin 2019, B.28.1 et B.25.3 ; C.C., n°37/2021 du 4 mars 2021, B.10.3 ; C.C., n°156/2020 du 26 novembre 2020, B.14.3 ; C.C., n°145/2020 du 12 novembre 2020, B.7.3 et B.20.3 ; C.E., avis n°61.439/3 du 6 juin 2017.

¹⁸³ Voy. en ce sens C.C., n°91/2010 du 29 juillet 2010, B.3.5 et B.3.6 ; C.C., n°73/97 du 25 novembre 1997, B.3.3.

¹⁸⁴ Voy. en ce sens C.C., n°38/2021 du 4 mars 2021, B.12.3 ; C.C., n°70/2013 du 22 mai 2013, B.6 ; C.C., n°25/2010, B.6.2 ; C.C., n°73/97 du 25 novembre 1997, B.3.3 ; C.C., n°25/2010 du 17 mars 2010, B.6.2 ; C.C., n°49/2008 du 13 mars 2008, B.7.6 ; C.E., avis n°58.316/VR du 1^{er} décembre 2015.

des différences en fonction de l'entité fédérée qui légifère¹⁸⁵. À cet égard, note Youri Mossoux, le juge se limite à déterminer si l'aspect de la matière réglementée par la législation litigieuse est suffisamment spécifique et limité pour faire l'objet d'une réglementation qui se distingue de la législation « générale » adoptée par l'autorité qui subit l'empiètement, dans notre cas, l'État fédéral¹⁸⁶.

En l'espèce, les mesures que la COCOM adopteraient dans un but d'harmonisation se limiteraient à donner à des pratiques spécifiques et limitées la forme de droits sociaux. Il s'agirait par exemple de consacrer un droit à un forfait pour des fournitures scolaires sur l'ensemble du territoire bruxellois ; forfait actuellement octroyé par les CPAS 2, 4 et 5 comme composante du droit à l'aide sociale, mais avec des conditions d'octroi, des modalités et des montants forfaitaires différents, ou bien d'organiser un régime d'octroi de garantie locative sur l'ensemble de ce même territoire, régime actuellement organisé par les CPAS 1, 2, 3, 4 et 5 comme composante du droit à l'aide sociale, mais ici aussi selon des modalités différentes.

En cela, l'aspect de la matière qui serait réglementée par ces mesures potentielles de la COCOM est suffisamment spécifique et limité pour faire l'objet d'une réglementation qui se distingue de la législation « générale » de l'État fédéral en matière de droit à l'aide sociale. Autrement dit, le champ d'application de telles mesures visant à consacrer des pratiques spécifiques ne représente qu'une fraction réduite du champ d'application de la législation de base de l'État fédéral en matière de droit à l'aide sociale. La matière pourrait donc bien se prêter à un règlement différencié¹⁸⁷. Partant, la deuxième condition pour mobiliser les pouvoirs implicites nous paraît pouvoir être remplie.

C. L'incidence marginale de l'empiètement

Il faut, enfin, que l'empiètement sur la compétence fédérale soit marginal. L'empiètement est jugé marginal lorsqu'il ne porte pas une atteinte déraisonnable à l'exercice des compétences de l'autorité qui le subit. Comme le remarque Jurgen Vanpraet, le contrôle de l'impact marginal est généralement assimilé au contrôle de proportionnalité¹⁸⁸.

¹⁸⁵ C. BEHRENDT et M. VRANCKEN, *Principes de droit constitutionnel belge*, Bruxelles, La Chartre, 2021, p. 463.

¹⁸⁶ C.C., n°85/2020 du 18 juin 2020, B.9.4. et B.14.5 ; C.C., n°9/2020 du 16 janvier 2020, B.13.3 et B.24.2 ; C.E., avis n°53.941/AV/3 du 17 octobre 2013 ; C.C., n°8/2011 du 27 janvier 2011, B.8.8 ; C.C., n°91/2010 du 29 juillet 2010, B.3.7.

¹⁸⁷ Voy. en ce sens C.C., n°55/2017 du 11 mai 2017, B.7.2 et B.5 ; C.C., n°25/2010 du 17 mars 2010, B.6.3 ; C.C., n°38/2021 du 4 mars 2021, B.12.4 ; C.E., avis n°48.922/1 du 19 novembre 2010.

¹⁸⁸ J. VANPRAET, *De latente staatsheroorming. De bevoegdheidsverdeling in de rechtspraak van het Grondwettelijk Hof en de advisepraktijk van de Raad van State*, op.cit., p. 396. Voy. En ce sens C.C., n°36/2019 du 28 février 2019, B.8.3.

Les éléments suivants ont été pris en considération par la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État pour conclure que l'empiètement n'avait qu'une incidence marginale – même si certains de ces éléments ne paraissent pas en soi toujours directement lié au caractère marginal ou non de l'incidence :

- Le champ d'application de la législation litigieuse prise au titre des compétences implicites entretient un lien étroit avec la compétence principale¹⁸⁹ ;
- Le contenu de la disposition litigieuse est limité et spécifique et ne modifie pas de manière générale les règles de droit commun¹⁹⁰ ou ne porte pas atteinte à ses éléments essentiels¹⁹¹ ;
- L'objectif poursuivi par la législation litigieuse converge avec l'objectif poursuivi par la législation de base de sorte que les deux législations se renforcent mutuellement¹⁹² ;
- Même s'il est porté atteinte aux règles existantes, une garantie juridique supplémentaire est créée au bénéfice de certains citoyens¹⁹³ ou la mesure leur est financièrement favorable¹⁹⁴.

Ces éléments sont tous applicables à la situation d'espèce, et permettent de soutenir que le potentiel empiètement de la COCOM, si celle-ci devait donner à des pratiques spécifiques la forme de droits sociaux, n'aurait qu'une incidence marginale sur la compétence fédérale en matière de droit à l'aide sociale. Partant, les trois conditions du recours aux compétences implicites sont remplies, de sorte que la COCOM pourrait, sur cette base, donner à des pratiques spécifiques la forme de droits sociaux.

Il reste cependant également à envisager la mesure dans laquelle une intervention législative de la COCOM en matière d'aide sociale pourrait mettre à mal l'autonomie communale et celle des CPAS.

1.2. *La frontière entre la compétence communautaire et l'autonomie des communes et des CPAS : « droits supplémentaires ou complémentaires » versus autonomie locale*

En vertu de l'article 57, § 4, de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, les communes sont compétentes pour confier des tâches à leur CPAS : « Le centre effectue

¹⁸⁹ C.E., avis n°60.716/3 du 25 janvier 2017, et implicitement C.C., n°25/2010 du 17 mars 2010, B.6.3.

¹⁹⁰ C.E., avis n°62.525/3 du 22 décembre 2017, p. 10 ; C.C., n°85/2020 du 18 juin 2020 B.14.5.

¹⁹¹ C.C., n°85/2020 du 18 juin 2020, B.9.4 ; C.C., n°9/2020 du 16 janvier 2020, B.24.2.

¹⁹² C.C., n°25/2010 du 17 mars 2010, B.6.4.

¹⁹³ C.C., n°8/2011 du 27 janvier 2011, B.8.9 à B.8.10.3.

¹⁹⁴ C.C., n°37/2012 du 4 mars 2021, B.10.3 à B.10.5 ; C.C., n°156/2020 du 26 novembre 2020, B.14.3 à B.14.5 ; C.C., n°145/2020 du 12 novembre 2020, B.7.3 à B.7.5 et B.20.3 à B.20.5.

les tâches qui lui sont confiées par la loi, le Roi ou l'*autorité communale* »¹⁹⁵. Par ailleurs, l'article 62, alinéa 2, de cette même loi prévoit la faculté pour les CPAS de développer, de leur propre initiative, des services à destination de leurs usagers dans différents domaines¹⁹⁶. Ces initiatives locales, qu'elles soient communales ou qu'elles proviennent des CPAS eux-mêmes, impliquent naturellement des divergences de pratiques entre communes. En intervenant, sur la base de sa compétence en matière de politique d'aide sociale, pour harmoniser au niveau bruxellois les pratiques initiées par les communes ou par les CPAS eux-mêmes, la COCOM pourrait empiéter sur l'autonomie des communes, d'une part (1.2.1), et sur l'autonomie des CPAS, d'autre part (1.2.2). Il convient dès lors de circonscrire ces deux notions, afin de mieux cerner ce qu'elles impliquent en termes de répartition des compétences et envisager la mesure dans laquelle elles seraient de nature à limiter les possibilités d'intervention de la COCOM. En substance, nous verrons que ni l'autonomie communale, ni l'autonomie des CPAS ne représentent un obstacle dirimant à la compétence de la COCOM en matière de politique d'aide sociale.

1.2.1. Les contours de l'autonomie communale

L'autonomie communale est un principe modérateur. Comme le note Géraldine Rosoux, les principes modérateurs ne sont pas des principes de répartition des compétences *stricto sensu*, mais des principes qui encadrent ou limitent l'exercice d'une compétence : jusqu'où peut-on aller dans l'exercice d'une compétence ? Ces principes interviennent donc après avoir constaté que l'autorité qui a adopté la loi est bien compétente pour ce faire¹⁹⁷.

L'autonomie communale est garantie par les articles 41 et 162, alinéa 2, 2° de la Constitution. Cette dernière disposition prévoit que « la loi consacre l'application [du

¹⁹⁵ La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale – Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale, art. 57, § 4.

¹⁹⁶ Les CPAS ont ainsi « la faculté, pour participer à la lutte contre la pauvreté, et en coordination avec les services et institutions précités :

- 1° de veiller à lutter contre la sous protection sociale et le non-recours aux droits;
- 2° de développer des approches par les pairs, des processus de travail collectifs et communautaires en vue de renforcer la participation des usagers du CPAS;
- 3° d'établir, en collaboration avec la structure d'appui à la première ligne de soins, un plan social-santé à l'échelle de son ressort territorial sur la base d'un diagnostic partagé des ressources et des besoins de son territoire. Ce plan est présenté au conseil de l'action sociale et au conseil communal, et transmis au Collège réuni
- 4° de mettre en place un service d'accompagnement à la recherche d'un logement et un service d'habitat accompagné et de prévention des expulsions ;
- 5° de mettre en œuvre des actions spécifiques dans le cadre de la lutte contre le sans-abrisme ;
- 6° de développer son service médiation de dettes avec un volet spécifique d'accompagnement à la consommation d'énergie ».

¹⁹⁷ G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 549. Voy. également S. KEUNEN, « Lokale autonomie als (essentieel) kenmerk voor de democratische legitimiteit van lokale besturen », *T.B.P.*, 2016, pp. 248-260.

principe suivant] : l'attribution aux conseils provinciaux et communaux de tout ce qui est d'intérêt provincial et communal, sans préjudice de l'approbation de leurs actes, dans les cas et suivant le mode que la loi détermine ». Le principe d'autonomie communale suppose ainsi que les communes puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt, et de le régler comme elles le jugent opportun¹⁹⁸. Mais la Cour constitutionnelle a rappelé plusieurs fois que cette autonomie s'exerce sous plusieurs réserves¹⁹⁹. Celles-ci sont au nombre de trois.

La première réserve est l'obligation pour les communes de respecter la hiérarchie des normes : ainsi, lorsque l'État fédéral, une communauté ou une région réglemente une matière qui relève de sa compétence, les communes sont soumises à cette réglementation lors de l'exercice de leur compétence en cette matière.

L'autonomie communale ne porte pas atteinte non plus à la compétence de l'État fédéral, des communautés ou des régions, de juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ces autorités peuvent confier aux communes la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à l'échelon local ou, inversement, décider qu'une matière sera mieux servie à un niveau d'intervention plus général de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes. Et elles peuvent aller jusqu'à interdire aux communes de s'en saisir.

Enfin, l'atteinte à l'autonomie locale par l'autorité législative, qu'elle soit positive ou négative, ne fait l'objet que d'un contrôle marginal limité aux disproportions manifestes ; « tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir »²⁰⁰.

Positivement cette fois, le principe de l'autonomie communale comporte toutefois certaines interdictions absolues²⁰¹. Ainsi, la commune doit pouvoir exercer des compétences d'initiative ; le législateur ne peut donc pas dresser *a priori* une liste

¹⁹⁸ P. GOFFAUX, *Dictionnaire de droit administratif*, op. cit., p. 134.

¹⁹⁹ C.C., 29 juillet 2010, n° 89/2010, B.18.2 à B.18.4 ; C.C., n°16/2015 du 12 février 2015 ; B.14.2 ; C.C., 2 juillet 2015, n°100/2015, B.4 ; C.C., 20 septembre 2018, n° 115/2018, B.21.1 à B.23.

²⁰⁰ C.A., arrêt n°95/2005 du 25 mai 2005, B.23 à B. 27 ; C.C., 29 juillet 2010, n° 89/2010, B.18.2 à B.18.4 ; C.C., n°16/2015 du 12 février 2015 ; B.14.2 ; C.C., 2 juillet 2015, n°100/2015, B.4 ; C.C., 20 septembre 2018, n° 115/2018, B.21.1 à B.23 ; P. GOFFAUX, E. SLAUTSKY et J. SOHIER, *Les grands arrêts du droit administratif*, Bruxelles, Larcier, 2021, p. 423 et 424 ; S. AERTS, « Lokale autonomie en de rechtspositieregeling van het Vlaams gemeentepersoneel. Beknopte shets en signalering van enkele knelpunten », *T.B.P.*, 2015, p. 234.

²⁰¹ Voy. B. CADRANEL et Y. MOSSOUX, « L'articulation des compétences régionales et locales dans la Région de Bruxelles-Capitale : l'autonomie locale menacée ou recadrée ? », *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013) – Tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthémis, 2014, p. 470 à 471.

limitative des compétences d'intérêt communal²⁰². Ensuite, l'autonomie communale ne peut être encadrée ou limitée que par le biais d'une norme législative²⁰³. Enfin, quelle que soit la pertinence du motif invoqué, la mesure de limitation ne peut pas aboutir à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences²⁰⁴.

Les trois réserves précitées permettent cependant de conclure que, contrairement à ce que l'on entend souvent, le principe d'autonomie communale ne représente pas un frein juridique à l'harmonisation des pratiques initiées par les communes. La COCOM est en ce sens pleinement compétente pour donner à ces pratiques la forme de droits supplémentaires ou complémentaires consacrés par une ordonnance, sans que l'autonomie communale y constitue un obstacle dirimant.

1.2.2. Les contours de l'autonomie des CPAS

C'est la loi organique de 1976 qui, en son article 2, définit le statut juridique des CPAS : « les centres publics d'action sociale sont des établissements publics dotés de la personnalité juridique »²⁰⁵. Selon David Renders, un établissement public local est un organisme public personnalisé qui jouit de l'autonomie organique et technique, et qui est doté d'organes de gestion²⁰⁶. Le fait que les CPAS disposent d'une autonomie organique signifie que leurs affaires sont gérées par des organes qui leurs sont propres, du fait de la personnalité juridique distincte des centres²⁰⁷. L'autonomie technique des CPAS implique quant à elle que les CPAS sont libres de recourir au mode d'administration des ressources qu'ils souhaitent privilégier ; ce sont eux qui décident souverainement de leurs propres méthodes de gestion, et ce dans le respect de la loi au sens large et du contrôle des autorités de tutelle²⁰⁸.

On le voit, l'autonomie dont disposent les CPAS est bien plus restreinte que celle accordée aux communes. Alors que l'autonomie communale est ancrée dans une disposition constitutionnelle ayant rang de principe, qui modère la compétence de l'État fédéral, des régions et des communautés²⁰⁹, l'autonomie des CPAS n'a qu'une existence législative et n'implique qu'une liberté organique et technique, sans conséquence aucune sur les compétences de l'État fédéral, des régions et des communautés. Le Conseil d'État confirme que l'autonomie locale constitutionnelle est

²⁰² C.E., avis n°35.831/2V/VR des 15 et 18 septembre 2003 sur un avant-projet de décret organisant les provinces wallonnes, *Doc. Parl.*, Parl. Wall., 2003-2004, n°613/1, p. 48-49.

²⁰³ Constitution, art. 159 et 162.

²⁰⁴ C.C., n°89/2010, B. 18. 4 ; C.C., 15 janvier 2009, n°7/2009, B.6.

²⁰⁵ La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale – Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale, art. 2.

²⁰⁶ D. RENDERS, *Droit administratif général*, X^{ème} éd., Bruxelles, Larcier, 2022, p. 111.

²⁰⁷ C. HAVARD, *Manuel pratique de droit communal en Wallonie*, la Charte, 2022, p. 555.

²⁰⁸ F. STAFFE, « L'externalisation de la gestion des missions du C.P.A.S. », *Externalisation des missions des pouvoirs locaux*, 1^{ère} édition, Bruxelles, Larcier, 2010, p. 122.

²⁰⁹ G. ROSOUX, *Contentieux constitutionnel*, *op. cit.*

réservée aux communes et n'est pas invocable par les institutions dont elles élisent indirectement les conseillers, comme les CPAS²¹⁰. Notons également que la loi du 24 juin 2000 portant assentiment à la Charte européenne de l'autonomie locale exclut explicitement les CPAS de son champ d'application²¹¹.

Partant, l'autonomie des CPAS ne représente pas un frein juridique à l'harmonisation des pratiques qu'ils initient eux-mêmes. La COCOM est en ce sens pleinement compétente pour donner à ces pratiques la forme de droits supplémentaires ou complémentaires consacrés par une ordonnance, sans que l'autonomie organique et technique des CPAS constitue un quelconque obstacle sur le plan juridique.

2. Les possibles contours d'une activation par la COCOM de sa compétence en matière de politique d'aide sociale

Comme expliqué, la COCOM pourrait peut-être, sur la base de sa compétence attribuée en matière de politique d'aide sociale ou, plus sûrement, sur la base des prolongements implicites de cette compétence, harmoniser au niveau bruxellois les pratiques en matière de droit à l'aide sociale, et celles initiées par les communes, et celles qui le sont par les CPAS eux-mêmes, en donnant à ces pratiques la forme de droits sociaux consacrés par une ordonnance (ou un arrêté, adopté dans les limites des compétences de l'exécutif).

Pour ce faire, la COCOM pourrait par exemple, via la tutelle (*supra*, point I.1.1), opérer un relevé des toutes les lignes de conduite des CPAS bruxellois²¹². Comme nous l'avons vu, ces lignes de conduite condensent en effet, pour chaque CPAS, les pratiques en matière de droit à l'aide sociale, ainsi que les services initiés par les CPAS eux-mêmes. Sur la base de ce relevé, la COCOM pourrait sélectionner les pratiques en matière de droit à l'aide sociale et les pratiques initiées par les CPAS qu'elle voudrait harmoniser au niveau bruxellois, et leur donner ensuite la forme de droits sociaux, qui seraient alors en vigueur sur l'ensemble du territoire. S'agissant des tâches confiées aux CPAS par les communes, la COCOM pourrait également, via la tutelle, demander aux CPAS de lui fournir les documents qui organisent ces tâches. Sur la base de ces documents, la COCOM pourrait sélectionner les pratiques initiées par les communes

²¹⁰ C.E., arrêt n°214.258 du 29 juin 2011 ; C.E., arrêt n°224.086 du 26 juin 2013 ; D. YERNAULT, « Décentralisation territoriale », *Les grands arrêts du droit administratif*, *op. cit.*, p. 427.

²¹¹ « En Belgique, la Charte s'appliquera uniquement aux provinces et aux communes et ce, sans préjudice du fait qu'à l'avenir, d'autres collectivités locales, telles que, par exemple, les CPAS et les polders et wateringues, pourront tomber dans le champ d'application de la Charte pour autant que soient respectées toutes les dispositions prévues par celle-ci, parmi lesquelles l'obligation de disposer d'une autonomie effective et de mandataires élus » ; *Doc. parl.*, Sénat, 1999-2000, 2-214/1, p. 7-8.

²¹² Rappelons que l'article 112octies de la loi organique des CPAS prévoit la possibilité pour le Collège réuni de la COCOM de réclamer la transmission de tout acte adopté par les CPAS, ce compris leurs lignes de conduite.

qu'elle voudrait harmoniser au niveau bruxellois, et leur donner ensuite la forme de droits sociaux, qui seraient alors en vigueur sur l'ensemble du territoire.

3. La question du financement des missions confiées aux CPAS par la COCOM

La COCOM est évidemment compétente pour financer les missions qu'elle confie elle-même aux CPAS. Il est en effet établi, de façon générale, que la compétence d'adopter une norme entraîne celle de financer l'activité correspondante, et de supporter les charges que celle-ci génère²¹³. La COCOM est par ailleurs, en vertu de l'article 5, §1^{er}, II, 2^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, compétente de manière générale pour le financement des CPAS²¹⁴. La COCOM peut ainsi modifier, remplacer ou abroger comme elle l'entend les dispositions inscrites au chapitre VIII intitulé « Du financement » de la loi organique des CPAS de 1976.

Dans sa version applicable à Bruxelles, ce chapitre VIII de la loi organique des CPAS comprend deux dispositions. La première disposition, l'article 105, concerne le Fonds spécial de l'aide sociale, et prévoit qu'« après répartition du Fonds des Communes entre les régions, une partie du Fonds attribuée à chacune des régions est destinée, sous la dénomination de "Fonds spécial de l'aide sociale", à être répartie entre les centres publics d'action sociale de la région. Chaque Exécutif régional fixe, pour sa Région, le pourcentage à attribuer au Fonds spécial. Les critères objectifs de sa répartition sont déterminés par [...] l'autorité compétente pour le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, pour les centres publics d'action sociale situés dans ce territoire ».

En l'espèce, c'est donc la Région de Bruxelles-Capitale qui décide du pourcentage de la dotation générale des communes qu'elle entend attribuer au Fonds spécial de l'aide sociale. Autrement dit, seule la Région peut décider d'augmenter ou de diminuer l'enveloppe du Fonds spécial de l'aide sociale. C'est ensuite à la COCOM, et à la

²¹³ C.E., avis n°26.248/1 du 1^{er} avril 1997 ; C.C., n°54/96 du 3 octobre 1996, B.5 ; C.C., n°30/2000 du 21 mars 2000, B.2.1 ; C.C., n°22/98 du 10 mars 1998, B.4.1 ; C.C., n°50/99 du 29 avril 1999, B.4 ; C.C., 56/2000 du 17 mai 2000, B.3 ; et C.C., n°63/2005 du 23 mars 2005, B.4 ; S. VAN DROOGHENBROECK et N. BERNARD, « L'exclusivité des compétences », *Principes de la répartition des compétences*, Bruxelles, Larcier, 2022, p. 192.

²¹⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o ; le chapitre VIII de la loi organique des CPAS « du financement » ne constitue pas une exception fédérale à la compétence des communautés. Voy. C.E., avis n°19.802/8 du 20 avril 1990 sur un avant-projet de décret "tot instelling van een Bijzonder Fonds voor maatschappelijk welzijn".

COCOM seule²¹⁵, de définir les critères de répartition de ce Fonds spécial entre les CPAS bruxellois.

En l'état actuel, la COCOM a décidé de répartir le Fonds spécial de l'aide sociale entre les CPAS sur la base de la même clé de répartition que celle qui vaut pour la dotation générale entre les communes²¹⁶. La COCOM et la Région de Bruxelles-Capitale ont ainsi adopté une ordonnance conjointe qui arrête 10 critères communs à la répartition de la dotation générale des communes et au Fonds spécial de l'aide sociale²¹⁷.

Actuellement, ces 10 critères, d'importance variable, sont les suivants²¹⁸ :

1. Superficie de chaque commune (2/105)
2. Croissance de la population sur 10 ans (6/105)
3. Nombre de demandeurs d'emploi inoccupés depuis plus d'un an (15/105)
4. Nombre de bénéficiaires du RI ou du eRI (15/105)
5. Risque de pauvreté (15/105)
6. Nombre de places en crèches par commune (1/115)
7. Population scolaire (4/105)
8. Recette par habitant des centimes issus du précompte immobilier (20/105)
9. Montant de la taxe communale additionnelle à l'IPP (12/105)
10. Densité de la population corrigée (15/105)

En raison du caractère conjoint de l'ordonnance du 27 juillet 2017 qui consacre cette clé de répartition, la COCOM doit, pour modifier cette dernière - initialement conçue, soulignons-le, pour la répartition de la dotation générale entre les communes, et donc possiblement inadaptée à la situation des CPAS -, respecter les prescrits de l'article 91bis/1, § 4, de la loi spéciale de réformes institutionnelles de 1980. Cette disposition régit l'adoption, la modification et l'abrogation des ordonnances conjointes. Elle prévoit en ce sens qu'une ordonnance conjointe « ne peut être modifiée, complétée ou remplacée que par une ordonnance conjointe adoptée par les mêmes

²¹⁵ Voy. C.E., avis n° 21.542/9 du 25 mai 1992 sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 20 juillet 1989 fixant les règles du financement général des communes wallonnes" ; C.C., n° 4/91 du 21 mars 1991.

²¹⁶ Projet d'ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune, *Doc. Parl.*, Parlement bruxellois, 2016-2017, n° A-537/1, p. 6 ; « L'enveloppe du Fonds spécial de l'aide sociale dont la répartition sera opérée par le Collège réuni sera répartie sur la base de la même clé de répartition que celle qui résulte de la présente ordonnance ».

²¹⁷ Ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017, *M.B.*, 21 septembre 2017.

²¹⁸ Ordonnance conjointe à la Région de Bruxelles-Capitale et à la Commission communautaire commune du 27 juillet 2017 fixant les règles de répartition de la dotation générale aux communes et aux CPAS de Bruxelles-Capitale à partir de l'année 2017, *M.B.*, 21 septembre 2017, art. 6, 1° à 10°.

Parlements ». Elle dispose par ailleurs qu'une telle ordonnance conjointe ne peut être abrogée que par une ordonnance conjointe adoptée par les mêmes Parlements, ou par une ordonnance adoptée par un des Parlements concernés après une concertation avec l'autre Parlement²¹⁹.

Ainsi, même si la COCOM est seule compétente pour définir les critères objectifs de répartition du Fonds spécial de l'aide sociale entre les CPAS bruxellois, elle doit en l'espèce d'abord modifier conjointement avec le Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale l'ordonnance du 27 juillet 2017, pour ensuite pouvoir redéfinir, seule, cette clé de répartition.

Enfin, la seconde disposition, soit l'article 106 de la loi organique des CPAS, prévoit une solidarité financière entre CPAS et communes, de telle sorte que lorsqu'un CPAS ne dispose pas de ressources suffisantes pour couvrir les dépenses résultant de l'accomplissement de sa mission, la différence est prise en charge par sa commune.

²¹⁹ Voy. en ce sens K. MUNUNGU LUNGUNGU, « Les décrets conjoints dans le fédéralisme coopératif belge : réforme symbolique ou révolution à minima? », *La sixième réforme de l'Etat : tournant historique ou soubresaut ordinaire ?*, Limal, Anthémis, 2013, p. 514.

III. Troisième levier d’harmonisation : la possibilité pour la COCOM de modifier la composition et le fonctionnement des organes des CPAS bruxellois

Outre ses interventions comme autorité de tutelle, et comme législateur social, la COCOM pourrait activer un troisième et dernier levier pour œuvrer à l’harmonisation des pratiques des CPAS bruxellois. Celui-ci tient à la possibilité de modifier la composition et le fonctionnement du conseil de l’action sociale des CPAS. Ce troisième levier, s’il est très sensible politiquement, appelle moins d’analyse sur le plan technico-juridique, raison pour laquelle les développements le concernant seront plus brefs que pour les deux leviers précédents.

Ce troisième levier part du constat que le conseil de l’action sociale, principal organe décisionnel du CPAS, est composé de mandataires politiques. L’article 11, § 1^{er}, de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, prévoit en effet que « les membres du conseil de l’action sociale sont élus par le conseil communal de la commune qui constitue le ressort du centre ». Il en résulte qu’en matière d’aide sociale, les décisions ne sont pas prises, à la différence de ce qui se passe dans toutes les autres branches de la sécurité sociale, par un corps de fonctionnaires chargés d’appliquer la réglementation, laquelle est généralement très détaillée. Non, les décisions sont prises par des mandataires politiques, et ces derniers sont susceptibles de faire usage en des sens très différents de l’importante marge d’appréciation que leur octroient les textes légaux²²⁰.

C’est la raison pour laquelle la présente section explore la possibilité pour la COCOM de dépolitiser le conseil de l’action sociale, en reconfigurant sa composition et son fonctionnement. Pour analyser ce levier, nous procédons à nouveau en deux temps. Après avoir décrit le périmètre de la compétence de la COCOM en matière de restructuration du conseil de l’action sociale (1), nous passons en revue différentes pistes d’activation concrète de cette compétence (2).

²²⁰ Voy. S. CARPENTIER, K. NEELS et K. VAN DEN BOSCH, « How do exit rates from social assistance benefit in Belgium vary with individual and local agency characteristics ? », *Research in Labor Economics*, vol. 39, 2014, p. 151-187.

1. La compétence de la COCOM en matière de règles organiques des CPAS

Les règles organiques des CPAS qui relèvent de la compétence des communautés comprennent les règles relatives à la composition et au fonctionnement du conseil de l'action sociale²²¹, ainsi que les règles relatives au personnel des CPAS²²².

La compétence de la COCOM en matière de composition du conseil de l'action sociale est assortie de deux réserves. D'une part, la COCOM doit veiller à ce que le conseil – et le bureau permanent – des CPAS soient composés de personnes de sexe différent, sauf en cas d'élection directe du conseil²²³. D'autre part, la COCOM doit respecter, dans l'exercice de sa compétence, les garanties d'équilibre linguistique consacrées par l'Autorité fédérale au bénéfice de la minorité néerlandophone de la capitale²²⁴. La COCOM doit ainsi assurer la présence d'au moins un membre d'appartenance linguistique néerlandaise dans le conseil de l'action sociale et dans le bureau permanent, même si le jeu du scrutin proportionnel ne mène pas à ce résultat²²⁵. Mis à part ces deux réserves, la compétence de la COCOM en matière de composition du conseil de l'action sociale ne reçoit pas de limite. Ainsi, la section de législation du Conseil d'Etat a notamment rappelé que les communautés sont compétentes pour la fixation des conditions d'éligibilité des membres du conseil de l'action sociale²²⁶. En ce sens, les communautés pourraient tout aussi bien mettre fin à l'élection indirecte de ces membres du conseil, en prévoyant par exemple d'organiser leur recrutement sous la forme d'embauche d'agents contractuels ou statutaires.

Comme annoncé, les règles organiques des CPAS pour lesquelles les communautés sont compétentes comprennent également les règles relatives au fonctionnement du conseil de l'action sociale, c'est-à-dire les règles relatives à la prise de décision au sein du conseil et, en particulier, les règles imposant une majorité qualifiée pour certaines décisions du conseil²²⁷.

²²¹ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o ; le chapitre II de la loi organique des CPAS « du conseil de l'action sociale » ne constitue pas une exception fédérale à la compétence des communautés. Voy. C.E., avis n°21.990/VR du 18 décembre 1992, *Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/2, p. 4.

²²² Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o ; le chapitre III de la loi organique des CPAS « du personnel du centre public d'action sociale » ne constitue pas non plus une exception fédérale à la compétence des communautés. Voy. également C.E., avis n°21.990/VR, *Ibid.*

²²³ Constitution, art. 11bis, § 3 ; G. GOEDERTIER, « De wijzigingen aan de Grondwet van 21 februari 2002 : de gelijkheid van mannen en vrouwen is gewaarborgd », *R.W.*, 2003, p. 258.

²²⁴ Loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, art. 5, §1^{er}, II, 2^o, d).

²²⁵ Loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, forme valable dans la région de Bruxelles-Capitale, art. 6, §4 et art. 27, §4.

²²⁶ C.E., avis n°26.661/1 du 7 août 1997.

²²⁷ J. VELAERS, « De organieke regels betreffende de openbare centra voor maatschappelijk welzijn », *De bevoegdheden van gemeenschappen*, Bruges, La Chartre, 2017, p. 362.

En outre, les CPAS sont chargés du contrôle interne de leurs activités. A ce titre la COCOM est également compétente pour « modifier les exigences auxquelles le système de contrôle interne des CPAS doit satisfaire »²²⁸.

Enfin, les règles relatives au personnel des CPAS, y compris celles concernant le statut juridique du personnel, relèvent également de la responsabilité des communautés²²⁹. Il en va de même pour les règles relatives à la publicité de l'administration des CPAS²³⁰, ainsi que celles qui règlent « la conservation des documents présentant encore une utilité administrative qui appartiennent aux CPAS »²³¹.

Notons que la Communauté flamande a déjà fait usage de cette compétence de modification des organes des CPAS. Par un décret sur l'administration locale de 2017 (*decreet lokaal bestuur*)²³², cette dernière a en effet poussé particulièrement loin l'intégration du CPAS dans la commune. Concrètement, le décret sur l'administration locale prévoit que les membres du conseil communal et du collège des bourgmestre et échevins assument une fonction double, en formant aussi, respectivement, le conseil de l'action sociale et le bureau permanent du CPAS²³³, soit les organes décisionnels et exécutifs des centres. Le premier organe est présidé par le président du conseil communal, tandis que le second l'est par le bourgmestre²³⁴. L'un et l'autre en sont ainsi venus à cumuler leur fonction avec celle que remplit ailleurs le président de CPAS.

2. Les possibles contours d'une activation par la COCOM de sa compétence en matière de règles organiques des CPAS

Sous réserve des quelques exceptions précitées, la COCOM est pleinement compétente pour remodeler comme elle l'entend la composition et le fonctionnement du conseil de l'action sociale. Nous avons, en ce sens, identifié deux pistes d'activation concrète de cette compétence, peut-être susceptibles de contribuer à une réduction de

²²⁸ La loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale – Forme valable dans la Région de Bruxelles-Capitale, art. 107bis.

²²⁹ La réglementation autour du secret professionnel et de ses exceptions relève toutefois de la compétence fédérale ; C.E., avis n°59.399/1 et 59.400/1, du 24 juin 2016 ; J. VELAERS, *Ibid.*

²³⁰ C.C., n°43/2002, du 20 février 2002, B.3 ; C.E., avis n°25/799/1 du 2 décembre 1986.

²³¹ C.C., n°57/2012, du 3 mai 2012, B.13.3.1.2.

²³² Décret de la Communauté flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, *M.B.*, 15 février 2018.

²³³ Décret de la Communauté flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, respectivement art. 68, §1^{er}, al. 1^{er} et art. 79, al. 1^{er}. Cette formule avait, elle, été préalablement validée par le Conseil d'État : projet de décret « over het lokaal bestuur », avis du Conseil d'État n° 61.794/3, *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1353/1, p. 728 à 736.

²³⁴ Décret de la Communauté flamande du 22 décembre 2017 sur l'administration locale, respectivement art. 69, al. 1^{er} et art. 79, al. 1^{er}.

la disparité des pratiques des CPAS. La première consiste, comme annoncé, à dépolitiser le conseil de l'action sociale (2.1), la seconde repose sur l'encadrement des lignes de conduite adoptées par les CPAS (2.2). On se limite à les esquisser très schématiquement.

2.1. *Dépolitiser le conseil de l'action sociale*

Pour dépolitiser le conseil de l'action sociale, deux options s'offrent à la COCOM. D'une part, la COCOM pourrait, via l'adoption d'une ordonnance modificatrice de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, dépolitiser complètement ou en partie la *composition* du conseil de l'action sociale, en diminuant, voire en supprimant, la présence de mandataires politiques au sein de ce conseil.

D'autre part, la COCOM pourrait également, à nouveau via l'adoption d'une ordonnance modificatrice de la loi organique des CPAS du 8 juillet 1976, dépolitiser le *fonctionnement* du conseil de l'action sociale, en réduisant le pouvoir décisionnel de ce dernier. Il s'agirait par exemple de retirer au conseil le pouvoir de décider de l'octroi ou non d'aides sociales individuelles. Ce serait alors les travailleurs sociaux, ou des fonctionnaires nommés à cet effet, qui hériteraient de cette compétence.

2.2. *Encadrer les lignes de conduite adoptées par les CPAS*

Comme déjà dit, les lignes de conduite adoptées par les CPAS codifient, pour chaque CPAS, les pratiques en matière d'aide sociale. Ces lignes de conduite souvent cristallisent des options politiques qui induisent des divergences de pratiques entre CPAS²³⁵. Pour encadrer ces lignes de conduite, et remédier aux divergences qu'elles impliquent, deux options s'offrent à la COCOM.

D'abord, la COCOM pourrait, par la voie législative, donner à ces lignes de conduite, qui jusqu'ici n'existent qu'informellement, un fondement juridique, pour ensuite les soumettre à sa tutelle d'approbation. La COCOM pourrait ainsi prévoir que « chaque conseil de l'action sociale établit des lignes de conduite qui déterminent les conditions dans lesquelles l'aide sociale est mise en œuvre ». Et que « ces lignes de conduite sont soumises à la tutelle d'approbation du Collège réuni ».

Ensuite, un cran plus loin, la COCOM pourrait éventuellement établir elle-même, sur la base de sa compétence en matière de fonctionnement du conseil de l'action sociale, les lignes de conduite que les conseils sont tenus de suivre, et ainsi prévoir que « dans l'exercice de ses compétences en matière d'aide sociale, le conseil de l'action sociale

²³⁵ S. CARPENTIER, K. NEELS et K. VAN DEN BOSCH, « How do exit rates from social assistance benefit in Belgium vary with individual and local agency characteristics ? », *op. cit.*

doit suivre les lignes de conduite arrêtées par le Collège réuni ». Ce faisant, la COCOM serait cependant fortement susceptible d’empiéter sur la compétence fédérale en matière de droit à l’aide sociale. En effet, il ne s’agirait plus ici d’orienter les décisions du conseil dans l’une ou l’autre direction, sur la base de circulaires indicatives, mais de véritablement contraindre ce dernier, sur une base réglementaire. Or, le droit à l’aide sociale, ainsi que son exécution²³⁶, relève de la compétence fédérale, de sorte que l’empiètement sur cette dernière par des lignes de conduite réglementaires de la COCOM en matière d’aide sociale est assuré. A ce titre, l’option du recours aux compétences implicites est possible, même si elle est délicate en l’espèce. La nécessité et le caractère marginal de l’empiètement resteraient en effet à prouver²³⁷.

Enfin, un préalable à ces deux options semble être d’obliger les CPAS à rendre publiques leurs lignes de conduite. Une telle obligation de transparence les amènerait peut-être à se concerter et à envisager un rapprochement de leurs lignes de conduite. Elle aurait à tout le moins pour effet de diminuer l’insécurité juridique que connaissent parfois les bénéficiaires de l’aide sociale.

²³⁶ S. VAN DROOGHENBROECK et N. BERNARD, « L’exclusivité des compétences », *op. cit.*, p. 190.

²³⁷ Voy. les développements point II. 1.1.2., du présent rapport.

Conclusion

Au terme de ces développements à propos des leviers juridiques dont dispose la COCOM pour encadrer et rapprocher les pratiques divergentes des 19 CPAS de la Région de Bruxelles-Capitale, résumons-nous.

Le premier levier que nous avons identifié comme permettant un rapprochement de ces pratiques est celui de la tutelle que la COCOM peut exercer sur les CPAS bruxellois. Nous avons vu que cette tutelle permet à la COCOM de suspendre et d'annuler tous les actes des CPAS bruxellois, ce compris ceux adoptés en matière de droit à l'intégration sociale et de droit à l'aide sociale - quand bien même la compétence matérielle dans ces matières relève de l'État fédéral. Nous avons ensuite présenté deux pistes d'activation de cette compétence : le recours à des contrôles ponctuels des décisions des CPAS bruxellois, d'une part, et l'adoption de circulaires interprétatives et indicatives à destination de ces CPAS, d'autre part. Ce premier levier est sans doute celui que la COCOM peut activer le plus aisément ; c'est le seul en effet qui ne requiert aucune intervention législative de la part de l'Assemblée réunie.

Le deuxième levier qui peut être mobilisé par la COCOM pour œuvrer à l'harmonisation des pratiques des CPAS bruxellois tient à la possibilité pour cette dernière de confier des missions aux CPAS au titre de sa compétence en matière de politique d'aide sociale, ou sur la base de ses compétences implicites. Il s'agirait pour la COCOM de donner à certaines pratiques locales choisies la forme de droits sociaux consacrés par une ordonnance applicable à l'ensemble du territoire bruxellois. Ce levier, s'il est sans doute le plus chronophage en raison du recours nécessaire à la voie législative et d'un important travail d'analyse préparatoire, nous semble être le moyen le plus efficace pour garantir aux bruxellois une plus grande égalité de traitement de la part des CPAS en matière d'aide sociale. Nous avons par ailleurs noté que la COCOM est pleinement compétente pour financer les missions qu'elle confie ainsi aux CPAS. A ce titre, nous avons vu que la COCOM a également la possibilité de répartir plus équitablement certains financements destinés aux CPAS.

Le troisième levier identifié propose de modifier la composition et le fonctionnement du conseil de l'action sociale des CPAS. Mis à part quelques réserves minimales, nous avons vu que la COCOM est pleinement compétente pour ce faire. Dans une perspective d'harmonisation des pratiques des CPAS bruxellois, il s'agirait pour la COCOM d'activer cette compétence en deux sens. D'une part, il serait question de dépolitiser la composition et le fonctionnement du conseil de l'action sociale, principal organe décisionnel des CPAS. Il s'agirait, d'autre part, d'encadrer les lignes de conduite adoptées par les CPAS. Ce troisième levier, qui concerne directement la machinerie interne aux CPAS, est sans aucun doute celui qui se verrait opposer le plus

d'objections politiques. Il n'en reste pas moins, nous l'avons vu, tout à fait pertinent et opérationnalisable sur un plan juridique.