

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre Président du Gouvernement de la Communauté germanophone, le 5 juin 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un projet de décret "portant assentiment à l'Accord entre le Land de Rhénanie du Nord-Westphalie, le Land de Rhénanie-Palatinat, la Région wallonne et la Communauté germanophone de Belgique sur la coopération transfrontalière entre les collectivités territoriales et d'autres instances publiques, signé à Mayence, le 8 mars 1996", a donné le 28 juillet 1997 l'avis suivant :

L'accord auquel l'avant-projet de décret à l'examen entend porter assentiment, accord qui, en ce qui concerne la Belgique, a été signé par la Région wallonne et la Communauté germanophone, établit le cadre juridique de la coopération transfrontalière entre diverses catégories d'autorités publiques allemandes et belges; quant à ces dernières, les autorités visées sont essentiellement les communes, les centres publics d'aide sociale et les inter-communales. L'article 1er, 1^o, de l'accord précise que celui-ci s'applique "dans le cadre des compétences dévolues aux parties contractantes en vertu de leurs droits internes".

Il convient de se demander si les dispositions de l'accord portent exclusivement sur des matières relevant de la compétence, respectivement, de la Région wallonne (1) ou de la Communauté germanophone.

La réponse à cette question est négative.

Des dispositions établissant le cadre de la coopération que des autorités locales souhaitent nouer avec d'autres sont des règles organiques de ces autorités, et ce

(1) Qu'il s'agisse des matières régionales visées par l'article 39 de la Constitution ou des matières communautaires quant auxquelles la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté française.

quels que soient les domaines concrets dans lesquels une telle coopération est susceptible d'avoir lieu (1).

A cet égard, compte tenu des attributions qui sont les siennes pour régler les associations de communes (2), la Région wallonne est compétente pour prendre des dispositions relatives à la coopération que de telles associations entendent mener avec d'autres autorités. En tant qu'il s'applique à la coopération transfrontalière menée par des associations de communes, l'accord auquel l'avant-projet de décret entend porter assentiment ne s'expose donc à aucun grief d'incompétence (3).

-
- (1) L'on ne peut donc soutenir que la Région wallonne et la Communauté germanophone puiseraient, dans les compétences qu'elles détiennent de régler des matières correspondant à des domaines d'application de la coopération envisagée (tels le logement, matière régionale, et la politique familiale, matière communautaire), le pouvoir d'établir le cadre juridique de cette coopération dans les domaines dont il s'agit (comparer avec l'avis L. 23.236/2, dans lequel la section de législation du Conseil d'Etat relève que l'aménagement d'une technique particulière de gestion d'un service public au sein de la commune relève de la compétence que détient l'autorité fédérale pour régler les institutions communales, et ce même dans le cas de services communaux intervenant dans la sphère de matières ressortissant à la compétence des Communautés ou des Régions : Doc. Sénat, sess. extr. 1991-1992, n° 349/2, pp. 5 et 6).
- (2) Article 6, § 1er, VIII, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.
- (3) Toutefois, l'accord ne pourrait trouver à s'appliquer aux associations de communes dont le ressort dépasse les limites du territoire de la Région wallonne que si la ou les autres Régions concernées étaient également parties à l'accord.

.../...

La situation est très différente en ce qui concerne l'application de l'accord aux communes et aux centres publics d'aide sociale.

a) A propos des communes, l'on doit rappeler que, selon l'article 162 de la Constitution, les institutions communales sont réglées par la loi. Les règles organiques des communes sont donc de la compétence du législateur fédéral.

Certes, des tempéraments sont apportés à ce principe. Ainsi, comme on vient de le rappeler, les Régions sont compétentes pour régler les associations de communes. A ce titre, la Région wallonne est compétente pour prendre des dispositions déterminant les règles suivant lesquelles plusieurs communes situées sur son territoire peuvent constituer une association avec une ou plusieurs autres personnes, y compris des personnes de droit étranger.

Mais, pour le surplus - c'est-à-dire, d'une part, lorsque, parmi les membres de l'association qui est constituée, ne figure qu'une seule commune belge (1), et, d'autre

(1) En pareille hypothèse, il n'y a pas d'"association de communes" au sens de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VIII, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. Sur la compétence du législateur fédéral pour régler la participation des communes dans des associations autres que des associations de communes, voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat L. 23.422/2 sur un avant-projet de loi relative à la participation des communes dans des sociétés de production, de transport et de distribution d'énergie, Doc. Sénat, sess. 1993-1994, n° 1136/1, p. 6.

part, pour toutes les formes de coopération qui ne se concrétisent pas dans la création d'une personne juridique nouvelle (1) -, c'est le législateur fédéral qui est compétent pour régler la coopération que les communes souhaitent nouer avec des tiers.

b) Selon l'article 5, § 1er, II, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les règles organiques des centres publics d'aide sociale sont de la compétence des Communautés - la compétence de la Communauté française en la matière étant exercée par la Région wallonne, en vertu des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

Cependant, l'autorité fédérale est compétente pour connaître des matières réglées par certaines dispositions de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'aide sociale, en particulier celles qui figurent au chapitre IV de cette loi (2).

(1) Sur la compétence de l'autorité fédérale pour régler les conventions entre communes autres que celles qui conduisent à créer des associations de communes proprement dites, lire D. DEOM, in La Belgique fédérale, sous la direction de F. Delpérée, Bruylant, 1994, n° 333.

(2) Voir le littera b) de la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980.

Il résulte de cette répartition des compétences entre les Communautés et l'Etat :

- d'une part, que ce sont les Communautés qui sont compétentes pour régler la participation des centres publics d'aide sociale dans des sociétés ou des associations dotées de la personnalité juridique (1);
- d'autre part, que, par contre, c'est à l'autorité fédérale que revient la compétence de régler celles des formes de collaboration entre les centres publics d'aide sociale et des tiers qui ne conduisent pas les centres à participer à des sociétés ou des associations dotées de la personnalité juridique (2).

En conséquence, l'établissement du cadre juridique de la coopération - y compris la coopération transfrontalière - que les centres publics d'aide sociale souhaitent nouer avec des tiers relève tantôt de la compétence des Communautés, tantôt de la compétence de l'Etat, suivant la forme que revêt cette coopération.

(1) Dans la loi précitée du 8 juillet 1976, cette matière est réglée à l'article 79, alinéa 2, et au chapitre XII, que la loi spéciale du 8 août 1980 ne vise pas parmi les dispositions de la compétence de l'autorité fédérale.

(2) Cette matière est spécialement réglée à l'article 61 de la loi du 8 juillet 1976. Cette disposition figure au chapitre IV de cette loi, lequel est visé par la loi spéciale du 8 août 1980 parmi les dispositions de la compétence de l'autorité fédérale.

En conclusion, l'accord auquel l'avant-projet de décret entend porter assentiment règle des matières qui ne relèvent pas exclusivement des compétences de la Région wallonne et de la Communauté germanophone.

Pour partie, il porte sur des matières entrant dans les compétences de l'autorité fédérale.

Il s'agit donc d'un traité mixte, à la conclusion duquel doit participer l'autorité fédérale.

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. LIENARDY,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	J. GIELISSEN,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. A. LEFEBVRE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN

J.-J. STRYCKMANS