

FLANDRE : UNE MISE SOUS

Le gouvernement de Charles Michel avait prévu la fusion des CPAS et des communes. A la demande presque exclusive de la Flandre. Il n'a pas pu la concrétiser mais la Flandre n'en a cure et avance, dans une formule qui renforcera au lieu de diminuer la dimension politique de l'octroi de l'aide sociale.

Yves Martens (CSCE)

L'accord de gouvernement fédéral du 9 octobre 2014 (p. 51) stipulait que «*Le gouvernement fédéral modifiera le cadre légal afin de permettre une intégration organique des administrations communales et des CPAS. Il veillera en outre à ce que les missions actuelles du CPAS relatives à l'aide sociale soient toujours garanties dans le respect de la vie privée des personnes concernées et que les garanties nécessaires relatives à la professionnalité (sic) de l'aide soient assurées*». Autrement dit, une fusion communes CPAS ou, plus exactement encore, une absorption des CPAS par les communes. Avec des garanties que cela ne se ferait pas au détriment des missions

Le projet de loi de 93 prévoyait que l'autorité fédérale demeure compétente non seulement pour la fixation du montant minimum, des conditions d'octroi et du financement du minimex (devenu Revenu d'intégration) mais aussi pour ce qui concerne les matières réglées par les articles 1^{er} et 2 de la loi organique du 8 juillet 1976 relative aux CPAS. L'article 1 dit que : «*Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il est créé des centres publics d'aide sociale qui, dans les conditions déterminées par la présente loi, ont pour mission d'assurer cette aide.* » Et l'article 2 complète :

«*Les centres publics d'aide sociale sont des établissements publics dotés de la personnalité juridique. Ils remplacent les commissions d'assistance publique et*

succèdent à tous leurs biens, droits, charges et obligations. Chaque commune du Royaume est desservie par un centre public d'aide sociale. »

L'absorption des CPAS par les Communes était déjà à l'agenda flamand il y a un quart de siècle

d'aide sociale. Principaux arguments avancés : simplification administrative et économies budgétaires. Enjeu sous-jacent, principalement en Flandre, un agacement de bourgmestres importants par rapport à la marge d'autonomie des CPAS et une volonté, en renforçant le rôle des communes, d'affaiblir celui du fédéral, faute de (ou en attendant de) pouvoir réellement communautariser l'intégralité de la compétence. Dans son accord de 2014 également, le gouvernement flamand prévoyait cette absorption sans ambiguïté. Ce souhait n'est pas neuf.

Un vieux désir flamand

En 1993, lorsque l'organisation des CPAS a été communautarisée mais en maintenant le cadre fédéral de la loi organique pour certains aspects, des voix flamandes se sont élevées pour aller plus loin encore. Si pas immédiatement, en tout cas en évitant que les changements futurs doivent faire l'objet d'une loi spéciale. Pour être modifiée (ou votée), une loi spéciale doit en effet réunir une majorité des deux tiers de l'assemblée parlementaire mais aussi la majorité dans chaque groupe linguistique. Un verrou assez solide donc. La loi spéciale du 16 juillet 1993 était qualifiée de loi «*visant à achever la structure fédérale de l'Etat* ». Ce qui n'a pas empêché qu'il y ait deux nouvelles réformes de l'Etat en 2001 et en 2014, cette dernière sous le gouvernement Di Rupo donc.

Au cours des travaux préparatoires de la loi de 1993, un amendement très révélateur fut déposé par la députée Open VLD Annemie Neyts pour remplacer ces articles. La justification fournie était la suivante : «*Notre but est de communautariser l'article 2 de la loi actuelle sur les CPAS. On peut encore admettre que le droit à l'aide sociale soit prévu au niveau fédéral. Mais les communautés doivent avoir le loisir d'organiser ce droit selon les structures qu'elles jugent elles-mêmes les plus efficaces et les plus appropriées. La formulation actuelle empêcherait, par exemple, que la compétence relative à la politique sociale communale – dont le CPAS est quand même une manifestation non négligeable – soit transférée au collège des bourgmestres et échevins. L'hypothèque est trop lourde pour qu'on la «bétonne» dans une loi spéciale.* » Les intentions étaient donc déjà très claires il y a un quart de siècle ! Mais cet amendement n'a pas été adopté.

Un ministre recalé

En 2015, c'est évidemment notre vieille connaissance Willy Borsus, alors ministre de l'Intégration sociale, qui devait traduire ce point de l'accord de gouvernement en projet de loi. Il est d'ailleurs régulièrement pressé en ce sens par la députée N-VA Valerie Van Peel, égale-

TUTELLE

ment présidente du CPAS de Kapellen (et candidate bourgmestre aux prochaines élections communales) qui lui lance notamment en Commission dès début 2015: « Si je vous ai bien compris, vous vous inscrivez bien dans le timing que le gouvernement flamand a indiqué. Vous pouvez bien sûr étudier la question mais pas trop longuement, de grâce. » (1) Pour ce qui est d'étudier la chose, l'administration du ministre, et plusieurs députés en Commission, l'ont averti du fait qu'il était probable qu'une modification de la loi spéciale serait nécessaire pour permettre cette absorption dans les termes souhaités. Car la base du projet était bien de mettre fin à la personnalité juridique propre des CPAS. En somme, les communes succéderaient aux CPAS comme ceux-ci avaient succédé aux Commissions d'assistance publique, en reprenant « tous leurs biens, droits, charges et obligations ».

Fin février 2016, sur proposition de Willy Borsus, le Conseil des ministres approuve un avant-projet de loi modifiant la loi organique : « Conformément à l'accord de gouvernement, l'avant-projet permet aux autorités communales d'exercer des missions dévolues actuellement aux seuls CPAS, tout en garantissant les missions actuelles des CPAS en matière d'aide sociale, de respect de la vie privée des personnes concernées, et de professionnalisme de l'aide octroyée. L'avant-projet ne s'applique pas aux six com-

munes à facilités linguistiques de la périphérie bruxelloise ni aux communes de Comines-Warneton et Fourons. Il entrera en vigueur le 1^{er} décembre 2018. L'avant-projet est transmis pour avis au Conseil d'Etat. »

Et patatras : ça ne manque pas, début mai 2016, le Conseil d'Etat recale le projet, mésaventure que connaîtra à nouveau quelques mois plus tard Willy Borsus à propos du Service Communautaire. Rappelant le rejet de l'amendement de 1993 cité plus haut, le Conseil d'Etat confirme que le « législateur spécial n'a donc pas confié aux Communautés le pouvoir d'organiser

le droit à l'aide sociale, tel qu'il est à assurer par les CPAS » selon les structures qu'elles jugent elles-mêmes les plus efficaces et les plus appropriées « et ne les a dès lors pas habilitées, par exemple, à sou-

traire la compétence relative à la politique sociale communale aux CPAS pour la confier au Collège des bourgmestre et des échevins ».

A l'estime de la section de législation, le « projet à l'examen opère, dans la distribution des responsabilités respectives en matière de politique d'aide sociale, en ce compris les règles organiques relatives aux centres publics d'aide sociale, un changement d'un tout autre ordre que la modification consistant à (...) définir leurs liens avec la commune, puisqu'il entend rendre possible le transfert en bloc, à une autre autorité publique que ces centres – à savoir aux communes elles-mêmes –, de l'ensemble des missions actuellement confiées aux centres. Certes, en vertu de l'avant-projet, les CPAS ne sont-ils pas formellement supprimés, mais, dès lors que l'avant-projet à l'examen permet de les déposséder de l'ensemble de leurs attributions, il autorise que ces centres

Un projet jeté par la porte mais revenu par la fenêtre



Ce dessin utilisé dans la communication sur la fusion des communes et l'absorption des CPAS par celles-ci, au-delà de l'image idyllique qu'il veut transmettre, donne une idée de la complexité du chantier...

⇒ soient transformés en coquilles vides ». L'avis complète dans des termes plus juridiques et institutionnels les raisons qui font qu'une telle modification « ne pourrait être prescrite que par une loi adoptée à la majorité spéciale » et conclut : « *Eu égard au caractère fondamental de cette observation, la section de législation n'a pas examiné plus avant l'avant-projet soumis.* » Cette habitude du Conseil d'Etat de ne pas donner son avis sur la suite d'un projet dès lors qu'un obstacle majeur se présente peut sembler logique mais cela offre malheureusement des « sorties de secours » aux projets critiqués. Certes, suite à cet avis, Muriel Gerkens (Ecolo) a interpellé le ministre en lui disant : « *Aucune échappatoire n'est possible pour aucun des scénarios envisagés par le gouvernement : rendre cette fusion obligatoire, la rendre facultative, confier la compétence aux Régions ou aux communes. Toutes ces orientations demanderaient l'adoption d'une loi spéciale, c'est-à-dire avec l'appoint de votes de parlementaires qui ne*

Le décret flamand sur la gouvernance locale va ruser pour réaliser une fusion qui ne dit pas son nom

font pas partie de la majorité. » Mais le ministre n'a évidemment pas manqué de se saisir de l'aspect limité de l'avis. « *Le Conseil d'Etat (...) n'a pas formulé d'avis sur la portée de la possibilité donnée aux pouvoirs locaux de décider de la fusion commune-CPAS ou sur d'autres éléments. Comme c'est l'habitude, dès qu'apparaît un élément majeur préalable, le Conseil d'Etat ne poursuit pas son analyse. En ce qui me concerne, j'ai informé le gouvernement sur le fait que ce point de l'accord ne pouvait être exécuté dans le contexte du seul soutien de la majorité parlementaire, compte tenu des obstacles soulevés par le Conseil d'Etat en termes de majorité spéciale. (...) Je prends acte de l'analyse du Conseil d'Etat qui ferme la possibilité de mener à bien cette fusion au niveau de cette législature et de cette majorité fédérale. Par ailleurs, je lis avec beaucoup d'attention que les autorités régionales ont l'intention de travailler à l'harmonisation et à l'approfondissement de la collaboration et des synergies entre communes et CPAS. Si j'ai bien lu, ceci pourrait prendre, en Flandre, la forme d'une similitude dans la composition des organes, les personnes concernées siégeant dans les deux structures.* » (2)

La Flandre passe outre

Et, en effet, la Flandre a décidé d'avancer dans une fusion qui ne dit pas son nom, en adoptant le 21 décembre 2017 un décret sur la gouvernance locale qui intègre *de facto* les CPAS aux communes. L'impatience de la Flandre s'explique aussi par son méga projet de fusion des communes. Il est utile de rappeler que la précédente grande fusion des communes date de 1976, année de création des CPAS. Une nouvelle fusion de communes exigerait évidemment que les CPAS suivent le mouvement et acceptent de fusionner avec le CPAS voisin comme la commune aura décidé de le faire. L'opération est bien entendu plus simple si le CPAS est obligé de suivre d'office, parce qu'intégré au sein des instances communales.

Dès lors, la Flandre ne souhaite pas attendre qu'une fu-

ture nouvelle loi spéciale lui donne le feu vert, d'autant qu'elle veut que le nouveau modèle puisse être mis en place après les élections communales de cette année. Le décret sur la gouvernance locale va dès lors ruser pour respecter les formes, tout en réalisant son objectif principal. Les conseillers communaux élus après les prochaines élections seront automatiquement également conseillers CPAS. La Loi organique prévoyait, dans une logique inverse, que le conseil de l'action sociale ne peut comporter plus d'un tiers de conseillers communaux (Art. 10). Dans son article 9, la Loi organique dit aussi que les bourgmestre et échevins ne peuvent faire partie du conseil de l'action sociale. On peut se dire que l'opération permettra de diminuer le nombre de mandataires politiques, voire leur donnera une activité plus intense qui compensera un certain décumul à d'autres niveaux de pouvoir. Mais cette assimilation entre conseillers communaux et CPAS sonne le glas de l'investissement de conseillers qui étaient intéressés par les politiques sociales et qui s'y connaissaient en la matière. On nous dira qu'ils n'étaient pas légion.

Dans le nouveau modèle flamand, les membres du Bureau permanent du CPAS seront les... échevins ! Collège communal et Bureau permanent ne feront donc plus qu'un. Reste la problématique du Comité Spécial du Service Social (CSSS) qui prend les décisions d'octroi ou de refus de l'aide sociale. Cet organe devant subsister sous la forme prévue par la Loi organique, le décret flamand intègre les règles fixées par la loi fédérale. Une opération purement cosmétique donc mais qui a passé la rampe du Conseil d'Etat car des réunions séparées seront bien organisées, avec un agenda et un règlement d'intérieur spécifiques, le CPAS disposera d'un personnel propre et il subsistera un Comité spécial dont la composition ne coïncidera pas avec un organe communal.

En termes d'économies budgétaires, il s'agit principalement de réduire les postes à responsabilité. Le CPAS, comme la commune, a à sa tête un Secrétaire général, baptisé actuellement en Wallonie et en Flandre Directeur général et un Receveur que les régions hors Bruxelles appellent désormais Directeur financier. Dorénavant, il n'y aura donc qu'un seul Directeur général et un seul Directeur financier par commune flamande qui auront donc la responsabilité tant de l'administration communale que de celle du CPAS. Un organigramme et une équipe de management communs sont également autorisés. Comme il n'est pas évident que ce modèle soit praticable pour les grosses communes (et surtout les communes qui ont un gros CPAS), une exception demeurera en Flandre pour les plus grosses entités qui pourront conserver l'ancien modèle.

Rien dans tout cela n'annonce en tout cas une meilleure prise en compte de la situation et des droits des personnes les plus pauvres... □

(1) En Commission Santé publique du 3 février 2015. C'est nous qui traduisons, la traduction du compte-rendu étant elliptique.

(2) En Commission Santé publique du 1^{er} juin 2016.