

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 45.594/2
DU 29 DÉCEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale, compétente pour le Budget, les Personnes handicapées et le Tourisme, le 4 décembre 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "portant assentiment de l'accord de coopération du 29 octobre 2008 entre la Commission communautaire française et la Région wallonne visant à garantir la libre circulation des personnes handicapées", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

1. À lire l'intitulé et l'article 2 de l'accord de coopération auquel l'avant-projet de décret examiné entend porter l'assentiment de la Commission communautaire française, l'on serait enclin à penser que la libre circulation des personnes handicapées entre la Commission communautaire française et la Région wallonne ne serait pas assurée en l'état actuel du droit positif, raison pour laquelle l'accord de coopération concerné viserait à la garantir par des mesures particulières.

Or, il faut rappeler que la libre circulation des personnes, et donc des personnes handicapées, est de droit : elle trouve son siège, de manière générale, dans l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles qui, en matière économique, charge les Régions d'exercer "leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux", disposition qui, eu égard à son objectif général et comme l'enseigne la Cour constitutionnelle ¹, s'applique aussi par extension aux communautés et aux commissions communautaires lorsqu'elles exercent leurs compétences respectives.

⁽¹⁾ Voir l'arrêt n/ 119/2004 du 30 juin 2004, considérant B.2.2.

Le principe de la libre circulation des personnes handicapées entre la Commission communautaire française et la Région wallonne a d'ailleurs spécialement retenu l'attention des auteurs des décrets des 19 et 22 juillet 1993 qui ont transféré, dans les limites qu'ils déterminent, la matière communautaire de la politique des handicapés à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

En témoigne notamment l'avis 23.837/9, donné le 9 novembre 1994 par la section de législation sur un projet de décret de la Région wallonne devenu le décret du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées, dans lequel on peut lire ce qui suit :

"Selon le commentaire qui en est donné dans l'exposé des motifs, l'article 16 du projet se donne pour objet de définir les conditions nécessaires pour bénéficier des prestations individuelles ou collectives de l'Agence.

Cet article dispose, en son alinéa 2, que pour être bénéficiaire, il faut, notamment : «résider sur le territoire de la région de langue française».

Conformément à l'article 3, 7/, du décret II du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, du décret II du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française et du décret III du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, la Communauté française est compétente pour fixer les «normes déterminant les catégories de handicapés pris en charge».

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires du décret II du 19 juillet 1993, la politique des handicapés "est transférée à l'exception des «normes relatives à la fixation des catégories de personnes handicapées qui sont prises en charge». Il est essentiel, en effet, que les critères qui conditionnent l'accès des personnes aux services et aux institutions pour personnes handicapées soient les mêmes à Bruxelles et en Wallonie.¹

Ce point de vue a été confirmé lors de la discussion en Commission de l'article 3, du même décret, lorsque la Ministre Présidente de la Communauté française, répondant à une intervention, déclara :

«Les normes déterminant les critères d'accès seront maintenues au niveau communautaire et ce pour éviter que soient créées des barrières pour les personnes entre la Wallonie et Bruxelles»².

⁽¹⁾ Note de bas de page 1 de l'avis cité : C.C.F doc. n/ 108 (1992-1993), N/ 1, p. 7.

⁽²⁾ Note de bas de page 2 de l'avis cité : C.C.F. doc. n/ 108 (1992-1993), N/ 3, p. 12.

Or le décret de la Communauté française du 3 juillet 1991 relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées a défini, dans son chapitre premier, les conditions d'accès au bénéfice des prestations pour personnes handicapées et rangé parmi ces conditions celle de la résidence (article 4 du décret).

Il n'appartient donc pas à la Région wallonne de définir, par le décret en projet, les bénéficiaires de prestations et, en particulier, de limiter les prestations à ceux qui résident sur le territoire de la région de langue française."

2. Sans avoir à se demander si les dispositifs existant en Région wallonne et en Commission communautaire française¹ sont ou non de nature à créer des restrictions à la liberté de circulation des personnes handicapées qui, aux yeux des auteurs de l'avant-projet de décret d'assentiment, justifieraient d'envisager de les corriger par la voie d'un accord de coopération conclu entre les entités concernées, le Conseil d'État observe que l'accord de coopération du 29 octobre 2008 "entre la Commission communautaire française de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne visant à garantir la libre circulation des personnes handicapées" organise à titre principal un mécanisme par lequel, d'une part, la Commission communautaire française s'engage à "rembourser", selon les modalités définies par l'accord, les dépenses que la Région wallonne effectue au profit de services et institutions établis en région de langue française lorsque ces services accueillent des personnes handicapées domiciliées en région bilingue de Bruxelles-capitale et, d'autre part, la Région wallonne s'engage à "rembourser" les dépenses que la Commission communautaire française consent au profit de services et institutions uncommunautaires établis en région bilingue de Bruxelles-Capitale lorsque ces services accueillent des personnes handicapées domiciliées en région de langue française².

(1) Il s'agit principalement du décret de la Région wallonne du 6 avril 1995 relatif à l'intégration des personnes handicapées et de ses arrêtés d'exécution et du décret de la Commission communautaire française du 4 mars 1999 relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées et de ses arrêtés d'exécution.

(2) Le "remboursement" envisagé par l'accord n'opère pas de manière systématique mais uniquement lorsqu'un indice-pivot correspondant à une moyenne pondérée de fréquentation réciproque des services concernés par l'accord est dépassé.

À l'exception de ses articles 2 à 6 qui ne créent aucune norme juridique nouvelle puisqu'ils se bornent à confirmer que chacune des parties contractantes garantit la libre circulation des personnes handicapées et est seule compétente pour régler la matière de la politique des handicapés dans son ressort territorial, l'accord de coopération du 29 octobre 2008 a donc pour unique objet réel de permettre à la Commission communautaire française et à la Région wallonne de se transférer réciproquement des moyens financiers destinés à couvrir une partie des dépenses que chacune de ces entités effectue dans le cadre de ses compétences propres au profit de personnes handicapées domiciliées sur le territoire de l'autre entité. Or, aucune disposition des lois de réformes institutionnelles ou prises en exécution de telles lois ne rend la Commission communautaire française compétente pour régler, et donc pour financer, les prestations publiques ou privées effectuées en région de langue française au profit de personnes handicapées domiciliées en région de Bruxelles-capitale et, inversement, aucune disposition des lois de réformes institutionnelles ou prises en exécution de telles lois n'habilite la Région wallonne à régler, et donc à financer, les prestations publiques ou privées effectuées en région bilingue de Bruxelles-Capitale au profit de personnes handicapées domiciliées en région de langue française. Par conséquent, le mécanisme de financement compensatoire croisé, instauré par l'accord, ne peut être admis.

En effet, comme le Conseil d'État l'a souvent rappelé, les pouvoirs dont sont investis l'État fédéral, les Communautés ou les Régions pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé ou à des personnes physiques sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Une autorité ne peut dès lors affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. Le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence.

Comme tel est précisément l'objet de l'accord de coopération examiné, il ne saurait s'envisager que, sans violer les règles de répartition des compétences, la Commission communautaire française puisse y porter assentiment.

.../...

Partant, cet accord de coopération, et l'avant-projet de décret qui entend y porter assentiment, ne seront pas examinés plus avant par le Conseil d'État.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre, président
Mesdames	P. HANSE, M. BAGUET,	président de chambre, conseiller d'État,
	A. WEYEMBERGH,	assesseur de la section de législation,
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS