



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.278/4
du 10 octobre 2018

sur

un projet d'arrêté 2018/1322 du membre du Collège de la
Commission communautaire française 'fixant la liste des
modalités et des critères des interventions relatives aux aides à
l'inclusion visées à la section 2 du chapitre III de l'arrêté du
Collège de la Commission communautaire française du
7 mai 2015 relatif aux prestations individuelles et aux aides à
l'emploi des personnes handicapées'

Le 18 septembre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Ministre, membre du Collège de la Commission Communautaire française chargée de la Politique d'Aide aux personnes handicapées, de l'Action sociale, de la Famille et des Relations internationales à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté 2018/1322 du membre du Collège de la Commission communautaire française 'fixant la liste des modalités et des critères des interventions relatives aux aides à l'inclusion visées à la section 2 du chapitre III de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 7 mai 2015 relatif aux prestations individuelles et aux aides à l'emploi des personnes handicapées'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 10 octobre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK, assesseur, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Jean-Baptiste LEVAUX, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 octobre 2018.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

Il ressort de la comparaison entre l'annexe du projet et celle de l'arrêté 2015/1737 du Membre du Collège de la Commission communautaire française 'fixant la liste des modalités et des critères des interventions relatives aux aides à l'inclusion visées à la section 2 du chapitre III de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 7 mai 2015 relatif aux prestations individuelles et aux aides à l'emploi des personnes handicapées' qu'il remplace, que certaines interventions qui sont actuellement visées par l'annexe seront, par l'adoption du projet, supprimées ou réduites ¹.

Or l'article 23 de la Constitution dispose comme suit :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

À cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

¹ Voir spécialement la note du Gouvernement à l'Inspecteur des finances, transmise à la section de législation, indiquant notamment ce qui suit :

« Pour le matériel informatique, l'intervention du Service PHARE se limite au coût supplémentaire lié à l'achat d'un ordinateur plus performant qu'un modèle de base et indispensable à l'utilisation de logiciels adaptés au handicap. La liste 2016 prévoyait un montant plafond de 500 €, sans limite d'âge. Une limite d'âge et de nouveaux plafonds ont été fixés sur base de l'étude des dossiers traités par le Service PHARE au cours de l'année 2017 (rubriques 2.1. et 2.3.). La diminution budgétaire pour ces deux rubriques relatives aux ordinateurs ou tablettes est estimée à 20.300 € TVAC.

– Rubrique 2.1. 'Ordinateurs ou tablettes' : l'intervention ne peut être accordée au-delà de l'âge de 25 ans et le montant plafond est fixé à 250 € HTVA ;

– Rubrique 2.3. 'Matériels spécifiques pour personnes aveugles ou malvoyantes' - point 2.3.1 'ordinateurs – tablettes ou téléphones avec synthèse vocale' : le montant plafond est fixé à 350 € HTVA sans limite d'âge. La diminution du plafond en fonction de l'évolution des prix du marché pour les GSM avec synthèse vocale de 440€ à 350 € induit une diminution budgétaire de 4.100 € TVAC.

[L]es transcriptions de cours en grand caractère ou en braille (point 2.3.4) : face à l'augmentation non contrôlable des dépenses liées à ce poste, un plafond de 4.000 € HTVA est instauré afin d'assurer une gestion rigoureuse du budget disponible – prévision d'une diminution budgétaire de 30.200€ TVAC ».

Il en va de même, encore par exemple, de l'aide à l'adaptation d'une voiture (point 4.4. de l'annexe en projet, à comparer au point 5.3 de l'annexe existante), laquelle est désormais plafonnée à 30.000 euros. Ce plafond n'est pas sans incidence pratique, puisque le dossier (document « Impact budgétaire ») met en évidence les économies générées de 19.350 euros par demande).

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique

[...] ».

Ainsi, l'article 23 de la Constitution implique, dans les matières qu'il couvre, une obligation de *standstill*, qui s'oppose à ce que l'autorité compétente réduise sensiblement le degré de protection offert par la législation applicable, sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général ².

Cette obligation ne peut toutefois s'entendre comme imposant à chaque législateur, dans le cadre de ses compétences, de ne pas toucher aux modalités de l'aide sociale prévues par la loi. Elle lui interdit d'adopter des mesures qui marqueraient un recul significatif du droit garanti par l'article 23, alinéa 1^{er} et alinéa 3, 2°, de la Constitution sans qu'existent, pour ce faire, des motifs liés à l'intérêt général mais elle ne le prive pas du pouvoir d'apprécier de quelle manière ce droit est le plus adéquatement assuré ³.

Il appartiendra dès lors au demandeur d'avis de s'assurer que le projet à l'examen ne réduit pas sensiblement le degré de protection accordée aux droits des personnes handicapées qu'offraient les dispositions préexistantes, à défaut de quoi il devra justifier ce recul par des motifs liés à l'intérêt général qui apparaîtront dans le dossier.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. L'article 12, § 2, de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières' dispose :

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

Or seul l'accusé de réception de la demande d'avis au Comité de concertation a été transmis en ce sens.

Le demandeur d'avis veillera au parfait accomplissement de cette formalité préalable obligatoire, ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération et à en faire mention dans le préambule de l'arrêté en projet.

² C.E., 23 juillet 2011, n° 215.309. Par cet arrêt, le Conseil d'État a prononcé l'annulation de l'arrêté 2007/1129 du collège de la Commission communautaire française du 17 avril 2008 'modifiant l'arrêté 99/262/A du 25 février 2000 relatif aux dispositions individuelles d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées mises en œuvre par le Service bruxellois francophone des personnes handicapées'.

³ Voir par exemple, récemment, C.C., 5 juillet 2018, n° 86/2018, sp. B.20.2.

2. L'article 31, alinéas 3 et 4, de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française 2014/152 du 7 mai 2015 'relatif aux prestations individuelles et aux aides à l'emploi des personnes handicapées portant application des articles 19, 1° et 48 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée', impose la réalisation d'une étude comparative des prix préalablement à l'adoption de la liste en projet.

Interrogé quant à la réalisation de cette étude préalable obligatoire⁴, le demandeur d'avis a répondu ce qui suit:

« La réponse à cette question se retrouve dans la note à l'Inspection des Finances en annexe. L'administration dispose de par les demandes introduites du montant usuellement demandé par les fournisseurs. Elle est à même de vérifier la compatibilité des aides offertes par rapport au marché.

Pour la liste 2019, l'étude n'a pas porté sur tous les points mais seulement sur une série de points. Une discussion avec le secteur a eu lieu au préalable au sein d'un « groupe de travail du Conseil Consultatif ».

Une étude partielle ne peut cependant satisfaire aux exigences de l'arrêté 2014/152. L'auteur du projet doit dès lors être en mesure d'établir qu'une étude complète a bien été réalisée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Article 1^{er}

L'article 1^{er} sera rédigé comme suit :

« Le présent arrêté règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en application de l'article 138 de la Constitution ».

ANNEXE

1. La disposition générale 1.1 prévoit que si une personne a introduit une demande d'intervention auprès d'une autre entité fédérée, elle ne peut pas solliciter la même aide auprès du service PHARE.

⁴ Voir l'avis n° 58.923/4 donné le 7 mars 2016 sur un projet devenu l'arrêté 2015/1737 du Membre du Collège de la Commission communautaire française du 17 mars 2016 'fixant la liste des modalités et des critères des interventions relatives aux aides à l'inclusion visées à la section 2 du chapitre III de l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 7 mai 2015 relatif aux prestations individuelles et aux aides à l'emploi des personnes handicapées' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/58923.pdf>).

La section de législation s'interroge quant à la nécessité de viser plutôt l'obtention de l'aide que l'introduction de la demande.

2. La disposition générale 1.2 délègue au PHARE, lequel ne dispose pas de la personnalité juridique⁵, l'établissement du formulaire de demande d'intervention. Les dispositions générales 1.8 et 1.11 prévoient que le service PHARE n'accorde pas d'intervention dans certains cas.

Il convient à cet égard d'observer qu'une délégation de pouvoirs ne peut, par définition, être attribuée qu'à une personne, physique ou morale, qui seule, peut valablement poser des actes juridiques. Il y a donc lieu de désigner un fonctionnaire déterminé ou un organe déterminé et non un « service » non doté de la personnalité juridique.

Il est donc préférable de remplacer les mots « Le Service PHARE » par les mots « Le directeur du service PHARE » ou, le cas échéant, par les mots « Le directeur du service PHARE ou la personne qu'il délègue »⁶.

L'observation vaut pour la suite de l'annexe.

3. Interrogé à cet égard, le délégué a précisé que les conditions de renouvellement prévues à la disposition générale 1.10, alinéa 1^{er}, sont alternatives et non cumulatives.

Par ailleurs, il a précisé que les alinéas 2 et 3 ne concernent que l'irréparabilité et que les alinéas 4 et 5 sont eux génériques et cumulatifs.

Il a également précisé que si, à la disposition générale 1.10, alinéa 3, il est indiqué qu'aucun renouvellement ne peut être accordé dans le délai minimum mentionné pour autant qu'il soit établi que la cause de l'irréparabilité provient d'une négligence de l'utilisateur, cela signifie que, dans les cas où l'irréparabilité n'est pas due à une telle négligence, il pourrait être dérogé au délai de renouvellement prévu dans les dispositions particulières de l'annexe.

Le projet sera complété afin de mieux refléter les intentions de son auteur.

⁵ Voir l'avis n° 28.117/4 donné le 4 novembre 1998 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 18 décembre 1998 'relatif à la création d'un service à gestion séparée mettant en œuvre la politique d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/28117.pdf>).

⁶ Dans le même sens, voir notamment l'avis n° 62.667/4 donné le 29 janvier 2018 sur un projet d'arrêté devenu l'arrêté 2017/891 du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} mars 2018 'relatif aux services de soutien aux activités d'utilité sociale, mettant en œuvre la section 5 du chapitre 4 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée' (<http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/62667.pdf>) ; et l'avis n° 64.178/4 donné le 24 septembre 2018 sur un projet d'arrêté 2018/1219 du Collège de la Commission communautaire française 'relatif aux services de participation par des activités collectives, mettant en œuvre la section 3 du chapitre 5 du décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée'.

4. Interrogé quant à la définition des « appareils de communication » visés au point 2.1, le délégué a indiqué ce qui suit :

« Il s'agit d'appareil de communication par pictogrammes par gestes, symboles synthèse vocale logiciels qui sont appelés parfois communication améliorée ou alternative ».

Afin de mieux circonscrire le champ d'application de l'aide, il serait préférable de définir les « appareils de communication ».

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET