



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 64.388/4
du 24 octobre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Commission communautaire française ‘portant assentiment à l’Accord de coopération du (...) entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif aux aides à la mobilité’

Le 5 octobre 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 avant-projet de décret 'portant assentiment à l'Accord de coopération du (...) entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif aux aides à la mobilité'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 24 octobre 2018. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Bernard BLERO et Wanda VOGEL, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 24 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 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 suivantes.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. Le dossier soumis à la section de législation du Conseil d'État contient un accusé de réception délivré par le Comité de concertation intra-francophone.

L'auteur de l'avant-projet veillera au respect de la procédure visée aux articles 13 à 15 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'.

2. Il ne ressort pas du dossier soumis à la section de législation que le Ministre qui a le Budget dans ses attributions ait donné son accord. L'auteur de l'avant-projet veillera au correct accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Il résulte de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' que les accords de coopération n'ont d'effet qu'après avoir reçu l'assentiment. Il en découle qu'un accord de coopération qui doit recevoir assentiment n'aura d'effet que lorsque tous les actes d'assentiments seront eux-mêmes en vigueur.

En vertu de son article 16, l'accord de coopération doit entrer en vigueur le 1^{er} janvier 2019.

Il appartient dès lors à chacun des législateurs concernés d'adopter et de faire entrer en vigueur leur assentiment avant cette date.

Au vu de ces considérations, l'article 3 de l'avant-projet de décret n'a pas de portée et sera omis.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Dans l'avis n° 64.089/VR donné le 26 septembre 2018 sur l'avant-projet de décret de la Communauté flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de mobiliteitshulpmiddelen' la section de législation a formulé l'observation suivante concernant l'accord de coopération.

(Traduction)

« 1. Conformité avec le droit de l'Union européenne

6.1. L'accord de coopération prévoit un certain nombre de facteurs de rattachement permettant d'identifier l'entité fédérée compétente pour l'intervention dans les aides à la mobilité. C'est en principe le domicile de la personne qui permet de déterminer l'entité fédérée compétente pour l'intervention ainsi que l'entité fédérée auprès de laquelle il faut introduire la demande (article 5, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération).

Les auteurs du projet considèrent que le règlement (CE) n° 883/2004 du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 'portant sur la coordination des systèmes de sécurité sociale' (ci-après : le règlement 883/2004) est applicable à toutes les aides à la mobilité visées par l'accord de coopération¹. Il s'ensuit que, si sur la base des règles de désignation du règlement 883/2004, le régime de sécurité sociale d'un autre État membre de l'Union européenne (ci-après : UE) ou de l'Espace économique européen (ci-après : EEE) est d'application, aucun régime d'une entité fédérée ne peut trouver à s'appliquer², même si une personne a son domicile dans une des entités fédérées.

Il est vrai que, comme tels, les facteurs de rattachement inscrits dans l'accord de coopération n'indiquent pas expressément que les entités fédérées n'interviennent pas, dans certains cas, pour les aides à la mobilité à l'égard de personnes résidant sur leur territoire auxquelles, sur la base des règles de désignation du règlement 883/2004, seul le régime de sécurité sociale d'un autre État membre de l'UE ou de l'EEE est applicable. Les facteurs de rattachement visent toutefois à désigner l'entité fédérée compétente, et non à désigner concrètement les droits des personnes concernées. Il appartient aux entités fédérées en question de veiller à ce que leur propre régime

¹ Note de bas de page n° 8 de l'avis cité : Le délégué a déclaré : « We gaan er in Vlaanderen vanuit dat alle mobiliteitshulpmiddelen vallen onder de EU Verordening 883/2004. De ophijsting van wat onder de EU-Verordening valt na de zesde staatshervorming wordt momenteel door de federale overheid bevraagd bij alle deeltentiteiten met de bedoeling hier een eenvormig antwoord op te geven aan de Europese bevoegde instanties ».

² Note de bas de page n° 9 de l'avis cité : Voir l'avis C.E. 62.331/1 du 11 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 18 mai 2018 'relatif à la Protection sociale flamande', observation 13, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1474/1. Voir également les développements de la proposition de loi devenue la loi du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État' : « Le critère de rattachement au territoire d'un État résultant des obligations internationales [...] s'imposera alors comme critère de rattachement à l'une ou l'autre communauté ou à la Commission communautaire commune dans les cas prévus par ces obligations internationales », *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 71.

d'aide à la mobilité n'accorde pas de droits lorsque le régime (ou le régime de sécurité sociale) d'un autre État membre s'applique conformément au règlement 883/2004 ³.

6.2. L'article 5, § 2, de l'accord de coopération dispose que, par dérogation au critère du domicile prévu au paragraphe 1^{er} de cette disposition, le siège d'exploitation de l'employeur détermine quelle entité fédérée est compétente à l'égard 'des personnes résidant dans un autre État membre de l'Union européenne ou dans un autre État partie à l'Espace économique européen ou en Suisse'.

La question se pose cependant de savoir si cette disposition tient suffisamment compte de la situation particulière des personnes qui ont leur domicile en Belgique, qui ont fait usage de leur droit à la libre circulation des travailleurs, garanti par le droit de l'UE, et dont le domicile est situé dans une autre entité fédérée que celle où ils sont occupés ⁴.

On peut souligner à cet égard que les facteurs de rattachement prévus à l'article 5, §§ 1^{er} et 2, de l'accord de coopération présentent d'importantes similitudes avec ceux contenus dans l'accord de coopération du 6 septembre 2017 pour les prestations familiales ⁵. En ce qui concerne cet accord de coopération, le Conseil d'État, section de législation, a observé que l'application des 'principes de l'assurance dépendance' signifie que le régime des prestations familiales doit également être rendu applicable à chaque personne qui habite dans une autre région linguistique et qui a fait usage de son droit à la libre circulation des travailleurs, garanti par le droit de l'UE, et à laquelle s'applique, en raison d'une occupation dans sa propre région linguistique, le régime de sécurité sociale de la Belgique sur la base des règles de désignation du règlement 883/2004 ⁶. La même observation s'applique *mutatis mutandis* aux aides à la mobilité.

³ Note de bas de page n° 10 de l'avis cité : Voir : avis C.E. 62.943/VR du 28 juin 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de aanknopingsfactoren, het beheer van de lasten van het verleden, de gegevensuitwisseling inzake de gezinsbijslagen en de praktische regels betreffende de bevoegdheidsoverdracht tussen de kinderbijslagfondsen', observation 7.1 ; avis C.E. 63.236/1 du 4 juillet 2018 sur un avant-projet de décret de la Communauté germanophone 'zur Billigung des Zusammenarbeitsabkommens zwischen der Flämischen Gemeinschaft, der Wallonischen Region, der Gemeinsamen Gemeinschaftskommission und der Deutschsprachigen Gemeinschaft bezüglich der Angliederungsfaktoren zur Zuständigkeitsaufteilung, der Verwaltung der Altlasten, des Datenaustausches im Bereich der Familienleistungen und der Modalitäten der Zuständigkeitsübertragung zwischen Kindergeldkassen', observation 7.1 ; avis C.E. 63.500/2 du 11 juillet 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'Accord de coopération du 6 septembre 2017 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone portant sur les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l'échange des données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétence entre caisses d'allocations familiales', observation 8.1.

⁴ Note de bas de page n° 11 de l'avis cité : Voir également déjà l'avis C.E. 62.331/1 du 11 décembre 2017, observation 13.

⁵ Note de bas de page n° 12 de l'avis cité : Accord de coopération du 6 septembre 2017 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone 'portant sur les facteurs de rattachement, la gestion des charges du passé, l'échange des données en matière de prestations familiales et les modalités concernant le transfert de compétence entre caisses d'allocations familiales'.

⁶ Note de bas de page n° 13 de l'avis cité : Avis C.E. 62.943/VR du 28 juin 2018, observation 7.2.1 ; avis C.E. 63.236 du 4 juillet 2018, observation 7.2.1 ; avis 63.500/2, observation 8.2.1. Voir antérieurement déjà, avis C.E. 62.149 du 8 décembre 2018 sur un avant-projet de décret devenu le décret du 23 avril 2018 'relatif aux prestations familiales', observation 9.3.3, *Doc. parl.*, Comm. germ., 2017-18, n° 222/1; avis C.E. 62.258/1 du

Il en résulte que, pour autant que les ‘principes de l’assurance dépendance’ s’appliquent aux aides à la mobilité⁷, il y a lieu, pour la fixation des facteurs de rattachement à l’article 5 de l’accord de coopération, d’également tenir compte de la situation particulière des personnes qui ont fait usage du droit à la libre circulation des personnes, ont leur domicile dans une entité fédérée (plutôt que dans un autre État membre de l’UE ou dans un autre État qui est partie à l’EEE ou en Suisse), mais travaillent dans une autre entité fédérée.

2. Conformité avec l’article 63, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 ‘relative aux Institutions bruxelloises’.

7.1. L’article 63, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 s’énonce comme suit :

‘La Communauté française [⁸], la Communauté flamande et la Commission communautaire commune concluent en tout cas un accord de coopération pour la mise en place d’un guichet unique pour les personnes handicapées en ce qui concerne la gestion des aides à la mobilité visées à l’article 5, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale et les autres aides de même nature, sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Dans l’attente de la conclusion de cet accord de coopération, les services compétents en matière de politique des handicapés des Communautés française et flamande octroient les aides à la mobilité visées à l’article 5, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale aux personnes qui s’adressent à eux à cet effet. Les aides ainsi octroyées conformément aux règles établies par la Commission communautaire commune sont à charge de cette dernière. Chaque communauté adresse mensuellement un décompte des aides octroyées, à la Commission communautaire commune, qui lui verse les moyens correspondants dans les soixante jours de la notification de ce décompte’.

Les travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 ont précisé ce qu’il faut entendre par ‘guichet unique’. Dans les développements de la proposition devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014, les auteurs ont observé ce qui suit :

‘Par guichet unique, l’on entend un système d’aide grâce auquel la personne handicapée peut obtenir l’ensemble des aides à la mobilité dont elle peut bénéficier en s’adressant à un seul service. Dans l’attente de cet accord de coopération, les services compétents de la Communauté française et de la Communauté flamande (Phare,

8 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 27 avril 2018 ‘régulant les allocations dans le cadre de la politique familiale’, observation 11.3.3, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1450/1.

⁷ *Note de bas de page n° 14 de l’avis cité* : Voir, en ce qui concerne les prestations familiales, la réserve formulée dans les avis cités : avis C.E. 62.149/1 du 8 décembre 2017, observation 9.3.2 ; avis C.E. 62.258/1 du 8 décembre 2017, observation 11.3.2; avis C.E. 62.943/VR du 28 juin 2018, observation 7.2.1 ; avis C.E. 63.236/1 du 4 juillet 2018, observation 7.2.1; avis 63.500/2, observation 8.2.1. Voir également avis C.E. 62.338/2 du 17 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 8 février 2018 ‘relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales’, observation 6, *Doc. parl.*, Parl.W., 2017-18, n° 989/1.

⁸ *Note de bas de page n° 15 de l’avis cité* : Lire : la COCOF (voir l’article 138 de la Constitution et les décrets spéciaux pris en exécution de celui-ci : décret de la Communauté française du 3 avril 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, article 3, 7°; décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française’, article 3, 7°; décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 ‘relatif aux compétences de la Communauté française dont l’exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire’, article 3, 7°).

VAPH) octroient, en application des règles définies par la COCOM, les aides à la mobilité aux personnes qui s'adressent à eux ⁹.

Dans les développements d'un amendement au texte proposé, qui a ensuite été approuvé par la Commission du Sénat compétente ¹⁰, les auteurs de la proposition ont précisé ce qui suit :

‘Les auteurs de la proposition ne voient pas non plus comment l'article 63, alinéa 3, proposé, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 serait contraire à la finalité d'un guichet unique qui, comme il ressort de la proposition, doit être réalisé à l'égard des handicapés et non des institutions comme l'énonce — erronément — le Conseil d'État dans son avis n° 53.932/AG). En d'autres termes, le guichet unique peut être réalisé soit par deux instances qui peuvent être présentes dans la Région bilingue de Bruxelles-Capitale (Phare et VAPH) pour autant que la personne handicapée puisse s'adresser à l'une des deux pour obtenir la totalité des aides, soit par une instance unique, relevant de la Commission communautaire commune’ ¹¹.

Il se déduit de ces passages qu'en utilisant la notion de ‘guichet unique’, le législateur spécial n'envisageait pas tant l'organisation d'un guichet ou service unique sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, que l'harmonisation par les autorités compétentes de l'exercice de leurs compétences, de sorte que la personne handicapée ne doive s'adresser qu'à un guichet ou service unique pour pouvoir exercer tous ses droits aux aides à la mobilité ou les revendiquer.

Il convient de vérifier si le régime soumis pour avis s'accorde avec cette intention.

7.2. L'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération auquel il est envisagé de donner assentiment concerne la demande d'intervention pour des aides à la mobilité par une personne résidant sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale. Il est mentionné que pour l'introduction d'une demande d'intervention pour des aides à la mobilité, le résident de la région bilingue de Bruxelles-Capitale ‘peut présenter sa demande d'intervention soit au guichet de la Cocom, soit à la Caisse de soins de la Protection sociale flamande (VSB) et, en ce qui concerne l'intervention complémentaire, à l'autorité via un guichet unique visé à l'article 63, alinéa 3, de la Loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (LSIB)’.

En ce qui concerne la portée de cette disposition de l'accord de coopération, l'exposé des motifs de l'avant-projet soumis pour avis apporte les précisions suivantes :

(traduction) ‘L'alinéa 2, du paragraphe 1^{er}, de cet article traite spécifiquement de Bruxelles. La personne résidant à Bruxelles et affiliée à la Protection sociale flamande peut présenter sa demande d'aide à la mobilité, tant auprès de la Protection sociale flamande qu'auprès de la Commission communautaire commune. Ce

⁹ Note de bas de page n° 16 de l'avis cité : Développements de la proposition de loi spéciale ‘relative à la Sixième Réforme de l'État’, Doc. parl., Sénat, 2012-13, n° 5-2232/1, 7 et 194.

¹⁰ Note de bas de page n° 17 de l'avis cité : Rapport (MOUREAU et BEKE) fait au nom de la Commission des Affaires institutionnelles sur la proposition de loi spéciale ‘relative à la Sixième Réforme de l'État’, Doc. parl., Sénat, 2013-2014, n° 5-2232/5, 352.

¹¹ Note de bas de page n° 18 de l'avis cité : Amendement n° 29 à la proposition de loi spéciale ‘relative à la Sixième Réforme de l'État’, Doc. parl., Sénat, 2013-14, n° 5-2232/4, 26.

règlement a fait l'objet d'un accord de coopération distinct conclu entre la Communauté flamande, la Commission communautaire française et la Commission communautaire commune'.

Selon le délégué, cet accord de coopération distinct, ci-après dénommé 'accord de coopération Guichet unique'¹², a effectivement déjà été conclu, mais n'a pas encore obtenu l'assentiment de tous les législateurs concernés. Selon lui, la référence au 'guichet unique' figurant à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération auquel l'assentiment est donné fait allusion au guichet unique tel qu'il est réglé par l'accord de coopération Guichet unique. À l'article 1^{er}, 4^o, de ce dernier accord de coopération, le 'guichet unique' est défini comme suit :

'conformément à l'article 63, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux Institutions bruxelloises (LSIB), la Communauté flamande, d'une part, et la Commission communautaire française (Cocof) et la Commission communautaire commune (Cocom), d'autre part, mettent en place un guichet unique sur le territoire de la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

La personne ayant droit à une aide à la mobilité peut obtenir toutes les aides à la mobilité, aussi bien celles financées à l'origine par l'autorité fédérale que celles financées à l'origine par l'autorité communautaire auprès du guichet unique précité. Par guichet unique, on entend : un système auxiliaire par lequel la personne handicapée peut obtenir toutes les aides à la mobilité auxquelles elle a droit en s'adressant à un service unique'.

Le délégué¹³ a par ailleurs précisé que, dans l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération auquel il est donné assentiment, la portée de la notion d'«intervention complémentaire» (dans le texte néerlandais de l'accord de coopération 'aanvullende tegemoetkoming') est la suivante :

'Dit slaat op de aanvullingen die vroeger via VAPH werden verleend of door de Phare'.

7.3. Le délégué a déclaré explicitement que l'intention est que l'accord de coopération Guichet unique entre en vigueur au plus tard en même temps que l'accord de coopération soumis à assentiment et qu'il ne s'agit pas que l'hypothèse visée à l'article 63, alinéa 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 se présente. Les différents législateurs compétents devront dès lors veiller à ce que les actes d'assentiment aux deux accords de coopération soient adoptés à temps. Dans l'hypothèse où il ne serait pas porté assentiment à l'accord de coopération Guichet unique à temps, le régime de l'accord de coopération soumis à assentiment serait manifestement contraire à l'article 63, alinéa 4, qui se fonde sur l'exercice de la compétence de la COCOM par les organes de la Communauté flamande et de la COCOF.

7.4. Le fait de prévoir d'abord à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, de l'accord de coopération auquel il est donné assentiment, qu'une demande peut être introduite soit auprès d'une caisse de soins dans le cadre de la Protection sociale flamande, soit au guichet de la COCOM, et de mentionner ensuite le guichet unique, en ce qui concerne l'intervention complémentaire, donne à tout le moins à penser que la personne

¹² Note de bas de page n° 19 de l'avis cité : Accord de coopération entre la Communauté flamande, la COCOF et la Commission communautaire commune 'relatif au guichet unique pour les aides à la mobilité dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale'.

¹³ Note de bas de page n° 20 de l'avis cité : Cette explication peut s'appuyer notamment sur l'article 5, alinéas 2 et 8, de l'accord de coopération Guichet unique.

handicapée doit adresser ses demandes à différentes autorités et ne peut ainsi faire valoir ses droits auprès 'd'un guichet unique'. Il faudra examiner si tel est effectivement le cas lors de l'examen des actes d'assentiment à l'accord de coopération Guichet unique.

Indépendamment de la question de savoir si l'accord de coopération Guichet unique est conforme à l'article 63, alinéa 3, de la loi spéciale du 12 janvier 1989, il est recommandé de modifier l'alinéa 2 de l'article 5, § 1^{er}, de manière telle que soit il dispose uniquement que le résident de la région bilingue de Bruxelles-Capitale peut introduire sa demande conformément à l'accord de coopération Guichet unique, soit il ressorte clairement que le résident de la région bilingue de Bruxelles-Capitale peut s'adresser à un guichet unique (soit la caisse de soins, soit le guichet de la COCOM, soit Phare) pour toutes les aides à la mobilité. Il convient à tout le moins de clarifier ce point dans l'exposé des motifs.

3. Conformité avec la libre circulation en droit interne

8.1. L'accord de coopération auquel il est donné assentiment vise à régler, à un double niveau, la libre circulation, d'une part, des ayants droit aux aides à la mobilité et, d'autre part, des bandagistes/techniciens orthopédiques en matière d'aides à la mobilité et des fabricants d'aides à la mobilité. D'une part, l'accord de coopération entend faciliter la mobilité des ayants droit entre les différentes entités fédérées en réglant le cas où le domicile de l'ayant droit est déplacé dans une autre entité fédérée (articles 6 à 9). D'autre part, il vise à prévoir, pour les bandagistes et techniciens orthopédiques actifs dans les différentes entités fédérées, le principe de l'équivalence de l'autorisation permettant de recevoir une intervention dans le cadre du régime du tiers payant (article 10, alinéa 2) ¹⁴ et, pour les fabricants et fournisseurs d'aides à la mobilité qui commercialisent des aides à la mobilité dans différentes entités fédérées, la possibilité de n'introduire qu'une seule fois une demande de reconnaissance pour un produit, valable pour toutes les entités fédérées, à l'exception de la Communauté germanophone (article 12, alinéa 1^{er}).

8.2. Lorsque les entités fédérées exercent leurs compétences en matière d'aides à la mobilité, elles doivent le faire 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 ¹⁵.

Comme les travaux préparatoires de la sixième réforme de l'État l'ont encore rappelé, 'les principes de libre circulation impliquent le principe de reconnaissance mutuelle. Le principe de reconnaissance mutuelle signifie, selon la Cour constitutionnelle, qu'une personne proposant des services sur le territoire d'une composante de l'État en se conformant aux règles qui y sont applicables est présumée pouvoir exercer librement cette activité sur le territoire de toute autre composante de

¹⁴ Note de bas de page n° 21 de l'avis cité : Étant entendu que les critères d'autorisation supplémentaires s'appliquent également aux bandagistes assimilés (article 11).

¹⁵ Note de bas de page n° 22 de l'avis cité : Article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles'. Bien que cet article « s'inscrive dans l'attribution de compétences aux Régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré » (C.C., 14 novembre 1991, n° 32/91, 5.B.1.7).

l'État, sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime' ¹⁶.

8.3. En raison de l'assimilation automatique des bandagistes/techniciens orthopédiques en matière d'aides à la mobilité autorisés dans une autre entité fédérée (et qui y ont leur siège d'exploitation) à recevoir des interventions dans le cadre du régime du tiers payant (article 10, alinéa 2), le principe de reconnaissance mutuelle est en principe respecté.

Toutefois, l'article 11, alinéa 1^{er}, de l'accord de coopération dispose qu'une entité fédérée compétente peut imposer des 'critères supplémentaires' qui s'appliquent également aux bandagistes assimilés, alors que l'article 10, alinéa 3, permet à l'entité fédérée compétente de révoquer ou de suspendre l'équivalence, non seulement lorsque le bandagiste/technicien orthopédique assimilé ne respecte pas les critères supplémentaires, mais également lorsqu'il ne remplit pas les conditions (de base) de l'entité fédérée compétente.

Nonobstant le silence de l'accord de coopération ¹⁷, une entité fédérée, pour se conformer au principe de reconnaissance mutuelle, ne pourra fixer des critères supplémentaires ou suspendre ou révoquer l'équivalence que si des objectifs légitimes peuvent être invoqués à cet effet. Le fait que les entités fédérées devront se concerter à ce sujet (article 11, alinéa 2) ne suffit pas, en soi, à assurer le respect de ce principe.

4. Observations à propos des différents articles de l'accord de coopération

Article 11

9. L'article 11, alinéa 2, dispose que les entités fédérées se concerteront afin de préciser des critères supplémentaires qui pourront être imposés aux bandagistes comme condition pour le remboursement de prestations. À la question de savoir s'il s'agit d'une nouvelle formalité substantielle, le délégué a déclaré ce qui suit :

'Dit is een engagement tot voorafgaand overleg alvorens nieuwe kwaliteitseisen in te voeren. We hebben hiertoe ook een overlegorgaan voorzien in artikel 14. Dit is een inspanningsverbintenis'.

Nonobstant cette explication du délégué, la concertation semble être une obligation imposée aux organes des entités fédérées pour qu'ils puissent exercer la compétence concernée. Aux termes de la disposition telle qu'elle est formulée, la concertation en vue de l'élaboration de dispositions réglementaires constitue une formalité substantielle préalable dont le respect sera contrôlé par la section du contentieux administratif du Conseil d'État et par les cours et tribunaux. Cette formalité est en effet de nature à influencer le contenu des actes réglementaires auxquels elle se rapporte et peut en outre avoir des effets sur les droits et obligations des bandagistes concernés par les mesures réglementaires.

¹⁶ Note de bas de page n° 23 de l'avis cité : Développements de la proposition de loi spéciale devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de l'État', *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 91. Voir également C.C., 29 avril 2010, n° 41/2010, B.5.3.

¹⁷ Note de bas de page n° 24 de l'avis cité : L'exposé des motifs semble indiquer que des critères supplémentaires ne peuvent être imposés que pour des groupes cibles spécifiques (voir le commentaire de l'article 10 dans l'exposé).

Article 14

10. En vertu de l'article 14 de l'accord de coopération, est mis en place un organe de concertation permettant de partager les compétences techniques et l'expertise et d'échanger les expériences. Si l'intention est que les entités fédérées se concertent sur les critères supplémentaires au sein de l'organe de concertation, comme l'a laissé entendre le délégué (voir l'observation 9), mieux vaudrait l'indiquer explicitement. En effet, l'article 14 fait uniquement mention de la 'reconnaissance des produits' et des 'spécifications techniques'.

Article 15

11. En ce qui concerne l'article 15 de l'accord de coopération, le délégué a déclaré qu'il sera précisé dans un 'accord d'exécution' ce qu'il faut entendre par 'informations nécessaires'. Pour autant que l'on vise ainsi un accord de coopération d'exécution au sens de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, il convient de l'exprimer explicitement dans le texte de l'article 15.

Article 16

12. L'article 16 énonce que l'accord de coopération entrera en vigueur le 1^{er} janvier 2019. Il est requis à cette fin que toutes les parties aient donné leur assentiment à l'accord à cette date, que les normes d'assentiment aient été publiées au *Moniteur belge* et qu'elles soient entrées en vigueur ».

Les mêmes observations valent, *mutatis mutandis*, pour l'avant-projet de décret à l'examen¹⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET

¹⁸ Le Conseil d'État s'est prononcé dans le même sens dans l'avis n° 64.184/4 donné le 26 septembre 2018 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire française, la Commission communautaire commune et la Communauté germanophone relatif aux aides à la mobilité'.