RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

advies 64.447/3
van 22 november 2018

over

een voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie ‘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’

CONSEIL D’ÉTAT
section de législation

avis 64.447/3
du 22 novembre 2018

sur

un avant-projet d’ordonnance de la Commission Communautaire Commune ‘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’

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

Op 15 oktober 2018 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Ministers, Leden van het Verenigd College van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, bevoegd voor het beleid inzake Bijstand aan personen verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een voorontwerp van ordonnantie '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'.

Het voorontwerp is door de derde kamer onderzocht op 13 november 2018. De kamer was samengesteld uit Jeroen VAN NIEUWENHOVE, staatsraad, voorzitter, Peter SOURBRON en Koen MUYLLE, staatsraden, Jan VELAERS en Bruno PEETERS, assessoren, en Astrid TRUYENS, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Brecht STEEN, eerste auditeur-afdelingshoofd.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Peter SOURBRON, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 22 november 2018.

*

Le 15 octobre 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par les Ministres, Membres du Collège réuni de la Commission communautaire commune, compétente pour la politique de l'Aide aux personnes à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet d'ordonnance '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'.

L'avant-projet a été examiné par la troisième chambre le 13 novembre 2018. La chambre était composée de Jeroen VAN NIEUWENHOVE, conseiller d'État, président, Peter SOURBRON et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Jan VELAERS et Bruno PEETERS, assesseurs, et Astrid TRUYENS, greffier.

Le rapport a été présenté par Brecht STEEN, premier auditeur chef de section.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise de l'avis a été vérifiée sous le contrôle de Peter SOURBRON, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 22 novembre 2018.

*

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

1. Met toepassing van artikel 84, § 3, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, gecoördineerd op 12 januari 1973, heeft de afdeling Wetgeving zich toegespitst op het onderzoek van de bevoegdheid van de steller van de handeling, van de rechtsgrond[1], alsmede van de vraag of aan de te vervullen vormvereisten is voldaan.

*

STREKKING VAN HET VOORONTWERP

2. Het om advies voorgelegde voorontwerp van ordonnantie van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie strekt tot het verlenen van instemming met het samenwerkingsakkoord van 24 juli 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Franse Gemeenschapscommissie (hierna: CoCoF), de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (hierna: GGC) en de Duitstalige Gemeenschap 'betreffende de mobiliteitshulpmiddelen'. Dit samenwerkingsakkoord beoogt, luidens artikel 4 ervan, in het kader van de tegemoetkomingen voor mobiliteitshulpmiddelen, "de continuiteit in de dienstverlening en de rechtszekerheid van alle betrokken actoren te garanderen".

3. Naast de bepaling waarin de doelstelling ervan wordt weergegeven, bevat het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend nog een aantal algemene bepalingen, namelijk definities (artikel 1 van het akkoord), en de omschrijving van het materiële (artikel 2) en het personele (artikel 3) toepassingsgebied.

Verder regelt het samenwerkingsakkoord onder meer:

- de wijze waarop de bevoegde deelentiteit wordt bepaald (artikel 5, §§ 1 en 2); in beginsel bepaalt de woonplaats van de rechthebbende de bevoegde deelentiteit, behalve wanneer de rechthebbende wiens recht op prestatie wordt geopend op basis van Europees of internationaal recht zijn woonplaats in het buitenland heeft, in welk geval de plaats van tewerkstelling dan de bevoegde deelentiteit bepaalt;

- de gevolgen van een wijziging van woonplaats voor het dossier van de rechthebbende, voor het rentingsysteem, voor de lopende aanvraag en voor de hernieuwingstermijnen (artikelen 6 tot 9);

- de automatische erkenning door de deelentiteiten van de federaal erkende bandagisten en de gelijkstelling door de deelentiteiten van een machtiging aan een bandagist om in het kader van de derdebetalersregeling tegemoetkomingen te ontvangen (artikel 10);

- de wijze waarop bijkomende criteria voor de terugbetaling van prestaties kunnen worden vastgesteld (artikel 11);

- de samenwerking om tot een gemeenschappelijke lijst van producten te komen (artikel 12);

[1] Aangezien het om een voorontwerp van ordonnantie gaat, wordt onder "rechtsgrond" de overeenstemming met de hogere rechtsnormen verstaan.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

- de mogelijkheid dat afgevaardigden van de deelentiteiten de adviescommissie van een andere deelentiteit bijwonen (artikel 13);

- de oprichting van een gemeenschappelijk overlegorgaan (artikel 14);

- een inspanningsverbintenis om de noodzakelijke informatie uit te wisselen (artikel 15);

- de inwerkingtreding van het samenwerkingsakkoord (artikel 16).

VORMVEREISTEN

4.1. Overeenkomstig artikel 4, § 3, van de ordonnantie van 23 december 2016 'houdende integratie van de handicapdimensie in de beleidslijnen van de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie', evalueert elk Collegelid "elk ontwerp van wetgevende of regelgevende akten vanuit het oogpunt van handistreaming [...]. Als een dergelijk ontwerp een weerslag heeft op de situatie van personen met een handicap, dan geeft het Collegelid dat aan in een nota aan het College en stelt correctiemaatregelen voor indien nodig, waarbij hun volwaardige en effectieve deelname aan de maatschappij mogelijk wordt."

Het voorliggende dossier bevat echter geen dergelijke evaluatie. De stellers van het ontwerp moeten erop toezien dat dit verplicht voorafgaand vormvereiste wordt vervuld en moeten daarvan melding maken in de aanhef.

4.2. Indien de aan de Raad van State voorgelegde tekst van het voorontwerp of het samenwerkingsakkoord ten gevolge van het inwinnen van dat advies nog wijzigingen zou ondergaan, moeten de gewijzigde of toegevoegde bepalingen, ter inachtneming van het voorschrift van artikel 3, § 1, eerste lid, van de wetten op de Raad van State, aan de afdeling Wetgeving worden voorgelegd.

BEVOEGDHEID

5. In artikel 10, derde lid, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat bandagisten met exploitatiezetel in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad een keuze moeten maken om gemachtigd te worden door de Vlaamse Gemeenschap of de GGC. De andere deelentiteit zal deze machtiging gelijkstellen met een machtiging door deze deelentiteit.

De Raad van State heeft in advies 62.331/1 over de bevoegdheid om in een regeling te voorzien voor verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, het volgende opgemerkt:

> "7. Artikel 122 van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering om bijkomende voorwaarden te bepalen waaraan verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen en, in voorkomend geval, de onderneming waar de verstrekker in dienst is, moeten voldoen om gemachtigd te zijn om mobiliteitshulpmiddelen te verkopen of te verhuren. Voor zover die bepaling ook betrekking heeft op verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dient het volgende te worden opgemerkt.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

In zoverre de bepaling betrekking heeft op de onderneming waar de verstrekker in dienst is, kunnen enkel bijkomende verplichtingen worden opgelegd, voor zover die onderneming beschouwd kan worden als een instelling die wegens haar organisatie moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

In zoverre de bepaling betrekking heeft op de verstrekker zelf, rijst de vraag in hoeverre individuele verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen beschouwd kunnen worden als 'instellingen ... die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de (Vlaamse Gemeenschap)'. Uit de adviespraktijk van de Raad van State blijkt dat het niet is uitgesloten dat een natuurlijke persoon in bepaalde omstandigheden als een 'instelling' beschouwd kan worden.[2]

Een individuele verstrekker van mobiliteitshulpmiddelen die in geen enkel georganiseerd verband werkt, kan niet in aanmerking komen voor de kwalificatie als 'instelling'. Een individuele zorgaanbieder die in een bepaald verband werkt, dat zelf georganiseerd is op een zodanige wijze dat blijk gegeven wordt van een band met de Vlaamse Gemeenschap, kan daarentegen wel als 'instelling' beschouwd worden. Ook indien individuele verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen 'zich op vrijwillige basis zouden kunnen richten tot één of meer instellingen die wegens hun organisatie geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren [zou] [o]p onrechtstreekse wijze, met name via die instellingen, (...) de Vlaamse Gemeenschap wel verplichtingen kunnen opleggen aan de betrokken personen, zolang zij zich tot die instellingen blijven richten.'[3] Het is ook mogelijk dat de betrokken personen zich rechtstreeks bij een agentschap of een afdeling ervan in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad of bij een andere in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde dienst van de Vlaamse overheid aanmelden en om bijvoorbeeld een vergunning verzoeken.[4]

De Vlaamse Regering zal er bij de redactie van de regeling inzake de voorwaarden waaronder een machtiging wordt gegeven, over moeten waken dat, voor zover die regeling van toepassing is op verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, deze enkel bepalingen bevat die van toepassing kunnen zijn op verstrekkers die als 'instelling' kunnen worden beschouwd, m.a.w. die in georganiseerd verband werken of die zich aansluiten bij een Vlaamse instelling of die vrijwillig een aanvraag tot machtiging indienen en die na de machtiging zullen functioneren volgens de regels van de Vlaamse sociale bescherming."[5]

Toegepast op bandagisten met exploitatiezetel in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, houdt dit in dat een bandagist die in een georganiseerd verband werkt, dat zelf georganiseerd is op een zodanige wijze dat blijk wordt gegeven van een band met de Vlaamse Gemeenschap of met de Franse Gemeenschap, of dat integendeel niet kan worden geacht tot de ene of de andere gemeenschap te behoren, geen keuze heeft, maar hij gelet op de wijze waarop het georganiseerd verband georganiseerd is, op basis van objectieve factoren

[2] *Voetnoot 31 van het aangehaalde advies*: Adv.RvS 34.339/AV van 29 april 2003, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', *Parl.St.* Vl.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 157-159, opmerkingen 23-26.

[3] *Voetnoot 32 van het aangehaalde advies*: Adv.RvS 49.958/1/V van 2 augustus 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 april 2012 'houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters', *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1395/1, 113-116, opmerking 9.

[4] *Voetnoot 33 van het aangehaalde advies*: *Ibid.*

[5] Adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 mei 2018 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', opmerking 7, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1474/1.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

beschouwd wordt als een onderdeel van hetzij een unicommunautaire, hetzij een bicommunautaire instelling. Zo kan, indien uit de kenmerken van de organisatie zou blijken dat het georganiseerd verband moet worden beschouwd als een instelling die uitsluitend tot de Franse Gemeenschap behoort, de betrokken bandagist niet de keuze maken om gemachtigd te worden door de Vlaamse Gemeenschap of de GGC.

Artikel 10, derde lid, van het samenwerkingsakkoord moet dan ook zo worden begrepen dat het enkel van toepassing is op de bandagist die niet in een georganiseerd verband werkt. Een dergelijke bandagist valt in beginsel onder de regeling van de GGC tenzij hij zich uitdrukkelijk zou aansluiten bij een instelling die tot de Vlaamse Gemeenschap of de Franse Gemeenschap[6] behoort of vrijwillig een machtiging[7] aanvraagt bij de Vlaamse Gemeenschap.

Onder dat voorbehoud kan de bepaling worden aanvaard.

ONDERZOEK VAN HET VOORONTWERP

6. In het opschrift en in artikel 2 van het voorontwerp moet de datum van het samenwerkingsakkoord worden vermeld.

ONDERZOEK VAN DE TEKST VAN HET SAMENWERKINGSAKKOORD

1. Overeenstemming met het EU-recht

7.1. In het samenwerkingsakkoord wordt voorzien in een aantal aanknopingsfactoren aan de hand waarvan wordt bepaald welke deelentiteit bevoegd is voor de tegemoetkoming voor mobiliteitshulpmiddelen. In beginsel bepaalt de woonplaats van de persoon welke deelentiteit bevoegd is voor de tegemoetkoming en in welke deelentiteit de aanvraag moet worden ingediend (artikel 5, § 1, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord).

De stellers van het samenwerkingsakkoord gaan ervan uit dat verordening (EG) nr. 883/2004 van het Europees Parlement en de Raad van 29 april 2004 'betreffende de coördinatie van de socialezekerheidsstelsels' (hierna: verordening 883/2004) van toepassing is op alle mobiliteitsmiddelen waarop het samenwerkingsakkoord betrekking heeft.[8] Dat heeft tot gevolg dat, indien op grond van de aanwijzingsregels van verordening 883/2004 het sociale zekerheidsstelsel van een andere lidstaat van de Europese Unie (hierna: EU) of de Europese

[6] Klaarblijkelijk is de keuze voor een Franstalige instelling thans niet mogelijk, aangezien de CoCoF geen dergelijke instellingen heeft opgericht of niet heeft voorzien in een keuzemogelijkheid voor een dergelijke instelling.

[7] Artikel 122 van het decreet van 18 mei 2018 'houdende de Vlaamse sociale bescherming' lijkt uit te gaan van een (vrijwillige) aanvraag tot machtiging.

[8] Naar aanleiding van het onderzoek van de adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord verklaarde de gemachtigde die aangewezen is in die adviesaanvraag: "We gaan er in Vlaanderen vanuit dat alle mobiliteitshulpmiddelen vallen onder de EU Verordening 883/2004. De oplijsting van wat onder de EU-Verordening valt na de zesde staatshervorming wordt momenteel door de federale overheid bevraagd bij alle deelentiteiten met de bedoeling hier een eenvormig antwoord op te geven aan de Europese bevoegde instanties."

‡LW-AFMSLCICE-GEEEHQW‡

Economische Ruimte (hierna: EER) van toepassing is, geen enkele regeling van een deelentiteit toepassing kan vinden,[9] ook al heeft een persoon zijn woonplaats in een van de deelentiteiten.

De in het samenwerkingsakkoord geformuleerde aanknopingsfactoren geven als dusdanig weliswaar niet uitdrukkelijk aan dat de deelentiteiten in bepaalde gevallen niet instaan voor de mobiliteitshulpmiddelen ten aanzien van personen op hun grondgebied waarop, op grond van de aanwijzingsregels van verordening 883/2004, enkel het socialezekerheidsstelsel van een andere lidstaat van de EU of de EER van toepassing is. De aanknopingsfactoren dienen evenwel om de bevoegde deelentiteit aan te duiden, niet om concreet de rechten van de betrokken personen aan te duiden. Het staat aan de deelentiteiten in kwestie ervoor te zorgen dat hun eigen regeling inzake mobiliteitshulpmiddelen geen rechten toekent wanneer overeenkomstig verordening 883/2004, de regeling (of het sociaal zekerheidsstelsel) van een andere lidstaat van toepassing is.[10]

7.2. In artikel 5, § 2, van het samenwerkingsakkoord wordt bepaald dat, in afwijking van het woonplaatscriterium waarin de eerste paragraaf van die bepaling voorziet, de exploitatiezetel van de werkgever bepaalt welke deelstaatentiteit bevoegd is ten aanzien van "personen die hun woonplaats hebben in een andere lidstaat van de Europese Unie of in een andere staat die partij is bij de Europese Economische Ruimte of in Zwitserland".

De vraag rijst evenwel of die bepaling voldoende rekening houdt met de bijzondere situatie van personen die hun woonplaats in België hebben, die gebruik hebben gemaakt van hun recht op vrij verkeer van werknemers, zoals gewaarborgd door het EU-recht, en waarvan de woonplaats zich bevindt in een andere deelentiteit dan deze waarin zij worden tewerkgesteld.[11]

---

[9] Zie adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 18 mei 2018 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', opmerking 13, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1474/1. Zie ook de toelichting bij het voorstel dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming': "Het aanknopingscriterium aan het grondgebied van een Staat dat het resultaat is van internationale verplichtingen zal zich dus opdringen als een aanknopingscriterium aan de ene of de andere gemeenschap of aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie in de door deze internationale verplichtingen voorziene gevallen.", *Parl.St.* Senaat 2012-13, nr. 5-2232/1, 71.

[10] Zie: adv.RvS 62.943/VR van 28 juni 2018 over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap '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', opmerking 7.1; adv.RvS 63.236/1 van 4 juli 2018, over een voorontwerp van decreet van de Duitstalige Gemeenschap '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', opmerking 7.1; adv.RvS 63.500/2 van 11 juli 2018 over een voorontwerp van decreet van het Waalse Gewest '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', opmerking 8.1.

[11] Zie ook reeds adv.RvS 62.331/1 van 11 december 2017, opmerking 13.

‡LW-AFMSLCICE-GEEEHQW‡

In dat verband kan erop worden gewezen dat de aanknopingsfactoren bepaald in artikel 5, §§ 1 en 2, van het samenwerkingsakkoord grote gelijkenissen vertonen met criteria die inzake de gezinsbijslagen zijn vastgelegd in het samenwerkingsakkoord van 6 september 2017.[12] De Raad van State, afdeling Wetgeving, heeft ten aanzien van dat samenwerkingsakkoord opgemerkt dat de toepassing van de "zorgverzekering-beginselen" betekent dat de gezinsbijslagregeling ook van toepassing moet worden gemaakt op elke persoon die in een ander taalgebied woont, en die gebruikgemaakt heeft van zijn recht op vrij verkeer van werknemers, zoals gewaarborgd door het EU-recht, en voor wie, wegens tewerkstelling in het eigen taalgebied, op grond van de aanwijzingsregels van verordening 883/2004 het socialezekerheidsstelsel van België van toepassing is.[13] Hetzelfde geldt *mutatis mutandis* voor de mobiliteitshulpmiddelen.

Daaruit vloeit voort dat, voor zover de "zorgverzekering-beginselen" van toepassing zijn op de mobiliteitshulpmiddelen,[14] er bij het bepalen van de aanknopingsfactoren in artikel 5 van het samenwerkingsakkoord ook rekening moet worden gehouden met de bijzondere situatie van personen die gebruik hebben gemaakt van het vrij verkeer van personen, die hun woonplaats hebben in een deelentiteit (in plaats van in een andere lidstaat van de EU of in een andere staat die partij is bij de EER of in Zwitserland), maar werkzaam zijn in een andere deelentiteit.

2. Overeenstemming met artikel 63, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 'met betrekking tot de Brusselse instellingen'

8.1. Artikel 63, derde en vierde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989 luidt als volgt:

"De Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschap[15] en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie, sluiten in elk geval een

[12] Samenwerkingsakkoord van 6 september 2017 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'.

[13] Adv.RvS 62.943/VR van 28 juni 2018, opmerking 7.2.1; adv.RvS 63.236/1 van 4 juli 2018, opmerking 7.2.1; adv. 63.500/2, opmerking 8.2.1. Zie eerder al adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2018 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 23 april 2018 'über die Familienleistungen', opmerking 9.3.3, *Parl.St.* Parl.D.Gem. 2017-18, nr. 222/1; adv.RvS 62.258/1 van 8 december 2017 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van de Vlaamse Gemeenschap van 27 april 2018 'tot regeling van de toelagen in het kader van het gezinsbeleid', opmerking 11.3.3, *Parl.St.* Vl.Parl. 2017-18, nr. 1450/1.

[14] Zie wat de gezinsbijslagen betreft het voorbehoud in de aangehaalde adviezen: adv.RvS 62.149/1 van 8 december 2017, opmerking 9.3.2; adv.RvS 62.258/1 van 8 december 2017, opmerking 11.3.2; adv.RvS 62.943/VR van 28 juni 2018, opmerking 7.2.1; adv.RvS 63.236/1 van 4 juli 2018, opmerking 7.2.1; adv. 63.500/2, opmerking 8.2.1. Zie ook adv.RvS 62.338/2 van 17 december 2017, over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 8 februari 2018 'relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales', opmerking 6, *Parl.St.* Parl.W. 2017-18, nr. 989/1.

[15] Lees: de CoCoF (zie artikel 138 van de Grondwet en de ter uitvoering ervan aangenomen bijzondere decreten: decreet van 3 april 2014 van de Franse Gemeenschap 'relatif aux compétences de la Communauté Française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', artikel 3, 7°; decreet van 4 april 2014 van de Franse Gemeenschapscommissie 'relatif aux compétences de la Communauté Française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', artikel 3, 7°; decreet van 11 april 2014 van het Waalse Gewest 'relatif aux compétences de la Communauté Française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire ', artikel 3, 7°).

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

samenwerkingsakkoord voor het instellen van één loket voor de gehandicapten wat betreft het beheer van de mobiliteitshulpmiddelen bedoeld in artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet en de andere hulpmiddelen van dezelfde aard, op het grondgebied van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad.

In afwachting van het sluiten van dit samenwerkingsakkoord, kennen de bevoegde diensten inzake het gehandicaptenbeleid van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap de mobiliteitshulpmiddelen bedoeld in artikel 5, § 1, II, 4°, van de bijzondere wet toe aan de personen die zich te dien einde tot hen richten. De aldus toegekende hulpmiddelen overeenkomstig de regels uitgevaardigd door de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie vallen ten laste van deze laatste. Elke gemeenschap richt maandelijks een afrekening van de toegekende hulpmiddelen, aan de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie die haar de overeenstemmende middelen stort binnen de zestig dagen te rekenen vanaf de kennisgeving van deze afrekening."

Tijdens de parlementaire voorbereiding van de bijzondere wet van 6 januari 2014 werd verduidelijkt wat met "één loket" wordt bedoeld. In de toelichting bij het voorstel dat tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 heeft geleid, merkten de indieners het volgende op:

"Onder één loket dient te worden verstaan een hulpsysteem waarbij de gehandicapte het geheel van de mobiliteitshulpmiddelen waarvan hij of zij kan genieten, kan verkrijgen door zich tot één enkele dienst te richten. In afwachting van dit Samenwerkingsakkoord kennen de bevoegde diensten van de Vlaamse Gemeenschap en de Franse Gemeenschap (VAPH, Phare), overeenkomstig de regelen bepaald door de GGC, de mobiliteitshulpmiddelen toe aan de personen die zich tot hen richten." [16]

In de toelichting bij een amendement op de voorgestelde tekst, dat vervolgens werd goedgekeurd door de bevoegde Senaatscommissie,[17] preciseerden de indieners van het voorstel het volgende:

"De indieners van het voorstel zien tot slot niet in hoe het voorgestelde artikel 63, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, zou ingaan tegen de finaliteit van een enig loket, dat zoals uit het voorstel blijkt, moet gerealiseerd worden in hoofde van de gehandicapte, en niet vanuit de instelling zoals de Raad van State – verkeerdelijk – aangeeft in zijn advies nr. 53.932/AV). Dit betekent aldus dat het enig loket kan worden opgericht ofwel door twee instanties die aanwezig zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad (VAPH en Phare), zolang het voor de gehandicapte maar volstaat om zich tot één van de twee te wenden om de totaliteit van de hulpmiddelen te bekomen, ofwel door een instantie die onder de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie valt."[18]

Uit deze passages valt af te leiden dat de bijzondere wetgever met de notie "één loket" niet zozeer de organisatie van één loket of dienst in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad voor ogen had, maar wel de onderlinge afstemming door de bevoegde overheden van hun bevoegdheidsuitoefening, zodat de persoon met een handicap zich slechts tot

[16] Toelichting bij het voorstel van bijzondere wet 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat, 2012-13, nr. 5-2232/1, 7 en 194.

[17] Verslag (MOUREAU en BEKE) namens de Commissie voor de institutionele aangelegenheden bij het voorstel van bijzondere wet 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat, 2013-14, nr. 5-2232/5, 352.

[18] Amendement nr. 29 bij het voorstel van bijzondere wet 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat, 2013-14, nr. 5-2232/4, 26.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

één loket of dienst dient te wenden om al zijn rechten of aanspraken op mobiliteitshulpmiddelen te kunnen uitoefenen.

Er dient te worden nagegaan of de om advies voorgelegde regeling daarmee in overeenstemming is.

8.2. Artikel 5, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarvan de instemming wordt beoogd, heeft betrekking op de aanvraag voor een tegemoetkoming voor mobiliteitshulpmiddelen door een inwoner van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad. Er wordt bepaald dat voor de indiening van de aanvraag voor een tegemoetkoming voor mobiliteitshulpmiddelen, de inwoner van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad "zijn aanvraag voor tegemoetkoming [kan] indienen bij hetzij het loket van de GGC, hetzij de zorgkas van de Vlaamse Sociale Bescherming (VSB) en wat de aanvullende tegemoetkoming betreft, bij de instantie via een uniek loket, vermeld in artikel 63, derde lid, van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen (BWBI)".

In de memorie van toelichting bij het om advies voorgelegde voorontwerp wordt die bepaling van het samenwerkingsakkoord als volgt toegelicht:

> "Het tweede lid van paragraaf 1 van dit artikel handelt specifiek over Brussel. Wie in Brussel woont en aangesloten is bij de Vlaamse sociale bescherming kan zijn aanvraag voor een mobiliteitshulpmiddel zowel bij de Vlaamse sociale bescherming indienen als bij de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie. Hierover is een apart samenwerkingsakkoord gesloten tussen de Vlaamse Gemeenschap, de Franse Gemeenschapscommissie en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie."

Dit apart samenwerkingsakkoord, hierna Uniloketsamenwerkingsakkoord genoemd,[19] is volgens de gemachtigde wel al gesloten, maar er is nog niet mee ingestemd door alle betrokken wetgevers. Volgens de gemachtigde alludeert de verwijzing naar het "uniek loket" in artikel 5, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend naar het uniek loket zoals dat wordt geregeld in het Uniloketsamenwerkingsakkoord. In artikel 1, 4°, van dat laatste samenwerkingsakkoord wordt "uniek loket" omschreven als volgt:

> "overeenkomstig artikel 63, derde lid van de Bijzondere Wet van 12 januari 1989 met betrekking tot de Brusselse Instellingen (BWBI), bouwen de Vlaamse Gemeenschap enerzijds en de Franse Gemeenschapscommissie (Cocof) en de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie (GGC) anderzijds een uniek loket uit op het grondgebied van het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad.
>
> In dit uniek loket kan de zorgbehoevende het geheel van zijn mobiliteitshulpmiddelen verkrijgen, zowel de in oorsprong door de federale overheid als door de gemeenschappen gefinancierde mobiliteitshulpmiddelen. Onder één loket dient te worden verstaan: een hulpsysteem waarbij de persoon met een zorgbehoefte het geheel van de mobiliteitshulpmiddelen waarvan hij of zij kan genieten, kan verkrijgen door zich tot één enkele dienst te richten."

[19] Samenwerkingsakkoord tussen de Vlaamse Gemeenschap, de CoCoF en de GGC 'betreffende het uniek loket voor mobiliteitshulpmiddelen in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad'.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

In het kader van het onderzoek van de adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord preciseerde de gemachtigde[20] voorts dat in artikel 5, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend, met het begrip "aanvullende tegemoetkoming" (in de Franse tekst van het samenwerkingsakkoord: "intervention complémentaire") het volgende wordt bedoeld:

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

8.3. Dezelfde gemachtigde verklaarde nadrukkelijk dat het de bedoeling is dat het Uniloketsamenwerkingsakkoord ten laatste samen met het om instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord in werking treedt, en dat het niet de bedoeling is dat de hypothese van artikel 63, vierde lid, van de bijzondere wet 12 januari 1989 zich voordoet. De verschillende bevoegde wetgevers zullen er dan ook dienen over te waken dat de instemmingsakten met beide samenwerkingsakkoorden tijdig worden goedgekeurd. Indien niet tijdig met het Uniloketsamenwerkingsakkoord zou worden ingestemd, is de regeling van het om instemming voorgelegde samenwerkingsakkoord kennelijk in strijd met artikel 63, vierde lid, dat uitgaat van de uitoefening van de bevoegdheid van de GGC door de organen van de Vlaamse Gemeenschap en de CoCoF.

8.4. Door in artikel 5, § 1, tweede lid, van het samenwerkingsakkoord waarmee instemming wordt verleend eerst te bepalen dat een aanvraag kan worden gedaan hetzij bij een zorgkas in het kader van de Vlaamse Sociale Bescherming, hetzij bij het GGC-loket, en vervolgens voor de aanvullende tegemoetkoming het uniek loket ter sprake te brengen, wordt op zijn minst de indruk gewekt dat de persoon met een handicap zijn aanvragen bij verschillende instanties moet doen en aldus zijn rechten niet kan laten gelden bij "één loket". Of die indruk terecht is, zal moeten worden onderzocht bij het onderzoek van de instemmingsakten met het Uniloketsamenwerkingsakkoord.

Los van de vraag of het Uniloketsamenwerkingsakkoord in overeenstemming is met artikel 63, derde lid, van de bijzondere wet van 12 januari 1989, verdient het aanbeveling om het tweede lid van artikel 5, § 1, zodanig te wijzigen dat ofwel enkel wordt bepaald dat de inwoner van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zijn aanvraag kan indienen overeenkomstig het Uniloketsamenwerkingsakkoord, ofwel duidelijk blijkt dat de inwoner van het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad zich voor àlle mobiliteitshulpmiddelen tot één loket (hetzij de zorgkas, hetzij het GGC-loket, hetzij Phare) kan wenden. Minstens dient dit te worden verduidelijkt in de memorie van toelichting.

3. Overeenstemming met het internrechtelijk vrij verkeer

9.1. Het samenwerkingsakkoord waaraan instemming wordt verleend, beoogt op twee vlakken het vrij verkeer van enerzijds de rechthebbenden op mobiliteitshulpmiddelen en anderzijds de bandagisten/orthopedagogisch technologen in de mobiliteitshulpmiddelen en de

[20] Die verklaring vindt steun in onder meer artikel 5, tweede lid en 8, van het Uniloketsamenwerkingsakkoord.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

producenten van mobiliteitshulpmiddelen te regelen. Enerzijds wil het samenwerkingsakkoord de mobiliteit van de rechthebbenden tussen de verschillende deelentiteiten vergemakkelijken door een regeling te treffen voor het geval de woonplaats van de rechthebbende verplaatst wordt naar een andere deelentiteit (artikelen 6 tot 9). Anderzijds wordt beoogd voor bandagisten en orthopedisch technologen die in de verschillende deelentiteiten actief zijn, te voorzien in het principe van de gelijkstelling van de machtiging om in het kader van derdebetalersregeling een tegemoetkoming te verkrijgen (artikel 10, tweede lid),[21] alsook voor producenten en leveranciers van mobiliteitshulpmiddelen die in verschillende deelentiteiten hulpmiddelen op de markt brengen, te voorzien in de mogelijkheid om slechts één aanvraag voor de erkenning van een product in te dienen die geldt voor alle deelentiteiten, met uitzondering van de Duitstalige Gemeenschap (artikel 12, eerste lid).

9.2. Wanneer de deelentiteiten hun bevoegdheid inzake mobiliteitshulpmiddelen uitoefenen, moeten ze dat doen met inachtneming van de beginselen van het vrije verkeer van personen, goederen, diensten en kapitalen en van de vrijheid van handel en nijverheid, alsook met inachtneming van het algemeen normatief kader van de economische unie en de monetaire eenheid, zoals vastgesteld door of krachtens de wet, en door of krachtens de internationale verdragen.[22]

Zoals tijdens de parlementaire voorbereiding van de Zesde Staatshervorming nogmaals in herinnering is gebracht, impliceren de "principes van vrij verkeer het principe van de wederzijdse erkenning. Dit principe betekent volgens het Grondwettelijk Hof dat een persoon die diensten aanbiedt op het grondgebied van een deel van de Staat en de daar van toepassing zijnde regels naleeft, verondersteld wordt deze activiteit vrij te kunnen uitoefenen op het grondgebied van elk ander deel van de Staat, behalve indien deze laatste het nodig acht om striktere regels op te leggen teneinde een legitieme doelstelling te verwezenlijken".[23]

9.3. Door de automatische gelijkstelling van de bandagisten/orthopedisch technologen in de mobiliteitshulpmiddelen die door een andere deelentiteit gemachtigd zijn (en er hun exploitatiezetel hebben) om in het kader van een derdebetalersregeling tegemoetkomingen voor mobiliteitshulpmiddelen te ontvangen (artikel 10, tweede lid), wordt het principe van de wederzijdse erkenning in beginsel gerespecteerd.

Artikel 11, eerste lid, van het samenwerkingsakkoord bepaalt evenwel dat een bevoegde deelentiteit "bijkomende criteria" kan opleggen die tevens gelden voor de gelijkgestelde bandagisten, terwijl artikel 10, derde lid, de bevoegde deelentiteit de mogelijkheid biedt om de gelijkstelling in te trekken of te schorsen, niet alleen wanneer de gelijkgestelde

[21] Met dien verstande dat bijkomende criteria voor de machtiging ook gelden voor de gelijkgestelde bandagisten (artikel 11).

[22] Artikel 6, § 1, VI, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 'tot hervorming der instellingen'. Hoewel dat artikel "kadert in de toewijzing van bevoegdheden aan de Gewesten wat de economie betreft, geldt die bepaling als de uitdrukkelijke uiting van de wil van de bijzondere wetgever om een eenvormige basisregeling van de organisatie van de economie in een geïntegreerde markt te handhaven" (GwH 14 november 1991, nr. 32/91, 5.B.1.7).

[23] Memorie van toelichting bij het voorstel van bijzondere wet dat heeft geleid tot de bijzondere wet van 6 januari 2014 'met betrekking tot de Zesde Staatshervorming', *Parl.St.* Senaat 2012-2013, nr. 5-2232/1, 91. Zie ook GwH 29 april 2010, nr. 41/2010, B.5.3.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

bandagist/orthopedisch technoloog niet aan de bijkomende criteria voldoet, maar ook wanneer die niet voldoet aan de (basis)voorwaarden van de bevoegde deelentiteit.

In weerwil van het stilzwijgen van het samenwerkingsakkoord,[24] zal een deelentiteit, om in overeenstemming te zijn met het beginsel van wederzijdse erkenning, slechts bijkomende criteria kunnen vaststellen of de gelijkstelling kunnen schorsen of intrekken, wanneer daarvoor legitieme doelstellingen kunnen worden aangevoerd. Dat hierover door de deelentiteiten overleg zal worden gevoerd (artikel 11, tweede lid), is op zichzelf niet voldoende om met dat beginsel in overeenstemming te blijven.

4. Opmerkingen bij de verschillende artikelen van het samenwerkingsakkoord

Artikel 11

10. Artikel 11, tweede lid, bepaalt dat de deelentiteiten in overleg gaan voor het specificeren van bijkomende criteria die aan bandagisten kunnen worden opgelegd als voorwaarde voor de terugbetaling van prestaties. Gevraagd of het om een nieuw substantieel vormvereiste gaat, verklaarde de gemachtigde naar aanleiding van het onderzoek van de adviesaanvraag over een voorontwerp van decreet van de Vlaamse Gemeenschap houdende instemming met hetzelfde samenwerkingsakkoord het volgende:

> "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."

Ondanks deze verklaring van de gemachtigde lijkt het overleg een verplichting voor de organen van de deelentiteiten opdat zij de betrokken bevoegdheid kunnen uitoefenen. Zoals de bepaling is geformuleerd, vormt het overleg voor de totstandkoming van reglementaire bepalingen een voorafgaand substantieel vormvereiste, waarvan de naleving door de afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State en door de hoven en rechtbanken zal worden bewaakt. Deze vormvereiste is immers van aard om de inhoud van de reglementaire akten waarop ze betrekking heeft te beïnvloeden, en kan bovendien gevolgen hebben voor de rechten en verplichtingen van de bandagisten die door de verordenende maatregelen worden geraakt.

Artikel 14

11. Krachtens artikel 14 van het samenwerkingsakkoord wordt een overlegorgaan geïnstalleerd om de technische competenties en expertise te delen en om ervaringen uit te wisselen. Indien het de bedoeling is dat de deelentiteiten in het overlegorgaan overleggen over de bijkomende criteria, zoals dezelfde gemachtigde laat uitschijnen (zie opmerking 9), wordt dit het best uitdrukkelijk bepaald. In artikel 14 is immers enkel sprake van de "erkenning van producten" en van de "technische specificaties".

[24] De memorie van toelichting laat uitschijnen dat bijkomende criteria slechts kunnen worden opgelegd "voor specifieke doelgroepen" (zie de bespreking van artikel 10 in de memorie).

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

Artikel 15

12. In verband met artikel 15 van het samenwerkingsakkoord preciseerde dezelfde gemachtigde dat in een "uitvoeringsakkoord" verder geconcretiseerd zal worden wat onder "noodzakelijke informatie" dient te worden verstaan. Voor zover hiermee een uitvoerend samenwerkingsakkoord wordt bedoeld in de zin van artikel 92*bis*, § 1, derde lid, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980, dient zulks uitdrukkelijk in de tekst van artikel 15 tot uiting te worden gebracht.

Artikel 16

13. In artikel 16 wordt bepaald dat het samenwerkingsakkoord in werking treedt op 1 januari 2019. Daartoe is vereist dat alle partijen tegen dan met het akkoord hebben ingestemd, dat de instemmingsnormen in het Belgisch Staatsblad zijn bekendgemaakt en dat ze in werking zijn getreden.

*

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

1. En application de l'article 84, § 3, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation a fait porter son examen essentiellement sur la compétence de l'auteur de l'acte, le fondement juridique[1] et l'accomplissement des formalités prescrites.

*

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET

2. L'avant-projet d'ordonnance de la Commission communautaire commune, soumis pour avis, a pour objet de porter assentiment à l'accord de coopération du 24 juillet 2018 entre la Communauté flamande, la Région wallonne, la Commission communautaire française (ci-après : CoCoF), la Commission communautaire commune (ci-après : COCOM) et la Communauté germanophone 'relatif aux aides à la mobilité'. Aux termes de son article 4, cet accord de coopération vise, dans le cadre des interventions dans les aides à la mobilité, à « assurer la continuité du service et la sécurité juridique pour tous les acteurs concernés ».

3. Outre la disposition faisant mention de son objet, l'accord de coopération auquel il est porté assentiment contient encore une série de dispositions générales, parmi lesquelles des définitions (article 1er de l'accord) et la description du champ d'application matériel (article 2) et personnel (article 3).

Par ailleurs, l'accord de coopération règle notamment :

- la manière dont l'entité fédérée compétente est déterminée (article 5, §§ 1er et 2); c'est en principe le domicile de l'ayant-droit qui détermine l'entité fédérée compétente, sauf lorsque l'ayant-droit dont le droit aux prestations est ouvert sur la base du droit européen ou du droit international a son domicile à l'étranger, auquel cas c'est le lieu de travail qui détermine l'entité fédérée compétente ;

- les effets d'un changement de domicile pour le dossier de l'ayant-droit, pour le système de location, pour la demande en cours et pour les délais de renouvellement (articles 6 à 9) ;

- l'agrément automatique par les entités fédérées des bandagistes agréés au niveau fédéral et l'assimilation par les entités fédérées d'un agrément de bandagiste pour recevoir des interventions dans le cadre du régime du tiers payant (article 10) ;

- la manière dont peuvent être fixés des critères supplémentaires pour le remboursement des prestations (article 11) ;

- la collaboration visant à atteindre une liste commune de produits (article 12) ;

- la possibilité pour les représentants des entités fédérées d'assister à la commission consultative d'une autre entité fédérée (article 13) ;

[1] S'agissant d'un avant-projet d'ordonnance, on entend par « fondement juridique » la conformité avec les normes supérieures.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

- la mise en place d'un organe de concertation commun (article 14) ;

- l'engagement à échanger les informations nécessaires (article 15) ;

- l'entrée en vigueur de l'accord de coopération (article 16).

FORMALITÉS

4.1. Conformément à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 23 décembre 2016 'portant intégration de la dimension du handicap dans les lignes politiques de la Commission communautaire commune', chaque membre du Collège évalue « tout projet d'acte législatif ou réglementaire au regard du principe de handistreaming [...]. Si un tel projet a une incidence sur la situation des personnes handicapées, le membre du Collège l'expose dans une note au Collège et propose des mesures de correction si nécessaire, permettant leur pleine et effective participation à la société ».

Cependant, le dossier à l'examen ne comporte pas une telle évaluation. Les auteurs du projet veilleront à l'accomplissement de cette formalité préalable obligatoire et en feront mention au préambule.

4.2. Si, consécutivement à cet avis à recueillir, le texte de l'avant-projet ou de l'accord de coopération, soumis au Conseil d'État, devait encore subir des modifications, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient encore être soumises à la section de législation, conformément à la prescription de l'article 3, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'État.

COMPÉTENCE

5. L'article 10, alinéa 3, de l'accord de coopération dispose que les bandagistes ayant un siège d'exploitation dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale doivent faire un choix afin d'être reconnus par la Communauté flamande ou par la COCOM. L'autre entité fédérée doit assimiler cet agrément à un agrément par cette entité fédérée.

Concernant le pouvoir de prévoir un règlement pour les fournisseurs d'aides à la mobilité, établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, le Conseil d'État a formule l'observation suivante dans son avis 62.331/1 :

> « 7. Artikel 122 van het ontwerp machtigt de Vlaamse Regering om bijkomende voorwaarden te bepalen waaraan verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen en, in voorkomend geval, de onderneming waar de verstrekker in dienst is, moeten voldoen om gemachtigd te zijn om mobiliteitshulpmiddelen te verkopen of te verhuren. Voor zover die bepaling ook betrekking heeft op verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad dient het volgende te worden opgemerkt.
>
> In zoverre de bepaling betrekking heeft op de onderneming waar de verstrekker in dienst is, kunnen enkel bijkomende verplichtingen worden opgelegd, voor zover die onderneming beschouwd kan worden als een instelling die wegens haar organisatie moet worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de Vlaamse Gemeenschap.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

In zoverre de bepaling betrekking heeft op de verstrekker zelf, rijst de vraag in hoeverre individuele verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen beschouwd kunnen worden als 'instellingen ... die, wegens hun organisatie, moeten worden beschouwd uitsluitend te behoren tot de (Vlaamse Gemeenschap)'. Uit de adviespraktijk van de Raad van State blijkt dat het niet is uitgesloten dat een natuurlijke persoon in bepaalde omstandigheden als een 'instelling' beschouwd kan worden.[2]

Een individuele verstrekker van mobiliteitshulpmiddelen die in geen enkel georganiseerd verband werkt, kan niet in aanmerking komen voor de kwalificatie als 'instelling'. Een individuele zorgaanbieder die in een bepaald verband werkt, dat zelf georganiseerd is op een zodanige wijze dat blijk gegeven wordt van een band met de Vlaamse Gemeenschap, kan daarentegen wel als 'instelling' beschouwd worden. Ook indien individuele verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen 'zich op vrijwillige basis zouden kunnen richten tot één of meer instellingen die wegens hun organisatie geacht moeten worden uitsluitend tot de Vlaamse Gemeenschap te behoren [zou] [o]p onrechtstreekse wijze, met name via die instellingen, (...) de Vlaamse Gemeenschap wel verplichtingen kunnen opleggen aan de betrokken personen, zolang zij zich tot die instellingen blijven richten.'[3] Het is ook mogelijk dat de betrokken personen zich rechtstreeks bij een agentschap of een afdeling ervan in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad of bij een andere in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad gevestigde dienst van de Vlaamse overheid aanmelden en om bijvoorbeeld een vergunning verzoeken.[4]

De Vlaamse Regering zal er bij de redactie van de regeling inzake de voorwaarden waaronder een machtiging wordt gegeven, over moeten waken dat, voor zover die regeling van toepassing is op verstrekkers van mobiliteitshulpmiddelen die gevestigd zijn in het tweetalige gebied Brussel-Hoofdstad, deze enkel bepalingen bevat die van toepassing kunnen zijn op verstrekkers die als 'instelling' kunnen worden beschouwd, m.a.w. die in georganiseerd verband werken of die zich aansluiten bij een Vlaamse instelling of die vrijwillig een aanvraag tot machtiging indienen en die na de machtiging zullen functioneren volgens de regels van de Vlaamse sociale bescherming » [5].

Appliquée aux bandagistes ayant un siège d'expoitation dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, cette observation implique qu'un bandagiste qui travaille dans une structure organisée, qui est elle-même organisée de manière telle qu'elle atteste d'un lien avec la Communauté flamande ou la Communauté française, ou qui, au contraire, ne peut être réputée appartenir à l'une ou l'autre communauté, n'a pas de choix à faire, mais qu'eu égard au mode d'organisation de la structure organisée, il est considéré sur la base de facteurs objectifs comme faisant partie d'une institution soit unicommunautaire soit bicommunautaire. Ainsi, s'il ressort des caractéristiques de l'organisation que la structure organisée doit être considérée comme une institution relevant exclusivement de la Communauté française, le bandagiste concerné ne peut pas faire le choix d'être reconnu par la Communauté flamande ou la COCOM.

---

[2] *Note de bas de page 31 de l'avis cité :* Adv.RvS 34.339/AV van 29 april 2003, over een voorontwerp dat geleid heeft tot het decreet van 21 november 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', *Parl St* Vl Parl.St. Parl Vl.Parl. 2002-03, nr. 1709/1, 157-159, opmerkingen 23-26.

[3] *Note de bas de page 32 de l'avis cité :* Adv.RvS 49.958/1/V van 2 augustus 2011 over een voorontwerp dat heeft geleid tot het decreet van 20 april 2012 'houdende de organisatie van kinderopvang van baby's en peuters', *Parl.St.* Vl.Parl. 2011-12, nr. 1395/1, 113-116, opmerking 9.

[4] *Note de bas de page 33 de l'avis cité : Ibid.,*

[5] Avis C.E. 62.331/1 du 11 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 18 mai 2018 'houdende de Vlaamse sociale bescherming', observation 7, *Doc. parl.,* Parl. fl., 2017-18, n° 1474/1.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

Il convient dès lors d'interpréter l'article 10, alinéa 3, de l'accord de coopération en ce sens qu'il s'applique uniquement au bandagiste qui ne travaille pas dans une structure organisée. Un tel bandagiste relève en principe de la règlementation de la COCOM, à moins qu'il ne s'affilie expressément à une institution relevant de la Communauté flamande ou de la Communauté française [6] ou qu'il ne demande spontanément à être autorisé [7] par la Communauté flamande.

C'est sous cette réserve que la disposition peut être admise.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

6. Dans l'intitulé et à l'article 2 de l'avant-projet, il y a lieu de mentionner la date de l'accord de coopération.

EXAMEN DU TEXTE DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

1. Conformité avec le droit de l'UE

7.1. L'accord de coopération prévoit un certain nombre de facteurs de rattachement qui permettent de déterminer 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, § 1er, alinéa 1er, de l'accord de coopération).

Les auteurs de l'accord de coopération 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 : règlement 883/2004) est applicable à toutes les aides à la mobilité, visées par l'accord de coopération [8]. Il s'ensuit que, si sur la base des règles d'assignation 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'appliquer [9], même si une personne a son domicile dans une des entités fédérées.

---

[6] De toute évidence, le choix d'une institution francophone n'est actuellement pas possible, dès lors que la CoCoF n'a pas créé de telles institutions ou n'a pas prévu la possibilité de choisir pareille institution.

[7] L'article 122 du décret du 18 mai 2018 'houdende de Vlaamse sociale bescherming' paraît se fonder sur une demande d'autorisation (spontanée).

[8] Lors de l'examen de la demande d'avis sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande portant assentiment au même accord de coopération, le délégué, désigné dans cette demande d'avis, a déclaré : « We gaan er in Vlaanderen vanuit dat alle mobiliteitshulpmiddelen vallen onder de EU Verordening 883/2004. De oplijsting van wat onder de EU-Verordening valt na de zesde staatshervorming wordt momenteel door de federale overheid bevraagd bij alle deelentiteiten met de bedoeling hier een eenvormig antwoord op te geven aan de Europese bevoegde instanties. »

[9] Voir l'avis C.E. 62.331/1 du 11 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 18 mai 2018 'houdende de Vlaamse sociale bscherming', observation 13, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1474/1. Voir également les développements de la proposition de loi devenue la loi spéciale du 6 janvier 2014 'relative à la Sixième Réforme de

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

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 d'assignation 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 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 [10].

7.2. L'article 5, § 2, de l'accord de coopération dispose que, par dérogation au critère du domicile prévu au paragraphe 1er 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 de 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 elles sont occupées [11].

On peut souligner à cet égard que les facteurs de rattachement prévus à l'article 5, §§ 1er et 2, de l'accord de coopération présentent d'importantes similitudes avec les critères contenus dans l'accord de coopération du 6 septembre 2017 pour les prestations familiales [12]. 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

---

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.

[10] 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.

[11] Voir également déjà l'avis C.E. 62.331/1 du 11 décembre 2017, observation 13.

[12] 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'.

‡LW-AFMSLCICE-GEEEHQW‡

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 d'assignation du règlement 883/2004 [13]. La même observation s'applique *mutatis mutandis* aux aides à la mobilité.

Il en résulte que, pour autant que les « principes de l'assurance dépendance » s'appliquent aux aides à la mobilité [14], 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'

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

> « La Communauté française[15], 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, § 1er, II, 4°, 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, § 1er, II, 4°, 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

[13] 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 antérieurement déjà, avis C.E. 62.149/1 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.*, Parl. Comm. germ., 2017-18, n° 222/1 ; avis C.E. 62.258/1 du 8 décembre 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 27 avril 2018 'réglant les allocations dans le cadre de la politique familiale', observation 11.3.3, *Doc. parl.*, Parl. fl., 2017-18, n° 1450/1.

[14] 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.

[15] 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°).

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

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, VAPH) octroient, en application des règles définies par la COCOM, les aides à la mobilité aux personnes qui s'adressent à eux » [16].

Dans les développements d'un amendement au texte proposé, qui a ensuite été approuvé par la Commission du Sénat compétente[17], 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 nº 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 » [18].

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 mobilités ou les revendiquer.

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

8.2. L'article 5, § 1er, 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

[16] 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.

[17] 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.

[18] 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.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

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 1er, 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 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 » [19], 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, § 1er, 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 1er, 4°, 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 ».

Dans le cadre de l'examen de la demande d'avis sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande portant assentiment au même accord de coopération, le délégué [20] a par ailleurs précisé que, dans l'article 5, § 1er, 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 ».

8.3. Le même 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

[19] 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'.

[20] Cette explication peut s'appuyer notamment sur l'article 5, alinéas 2 et 8, de l'accord de coopération Guichet unique.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

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.

8.4. Le fait de prévoir d'abord à l'article 5, § 1er, 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 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 cette impression est pertinente 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, § 1er, 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 pour toutes les aides à la mobilité à un guichet unique (soit la caisse de soins, soit le guichet de la COCOM, soit Phare). Il convient à tout le moins de préciser ce point dans l'exposé des motifs.

3. Conformité avec la libre circulation en droit interne

9.1. 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)[21] 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 1er).

9.2. 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

[21] Étant entendu que les critères d'autorisation supplémentaires s'appliquent également aux bandagistes assimilés (article 11).

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

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 [22].

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 l'État, sauf pour cette dernière à établir la nécessité d'imposer des règles plus strictes afin d'atteindre un objectif légitime » [23].

9.3. 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 1er, 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 [24], 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, pour rester conforme à ce principe.

[22] Article 6, § 1er, 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).

[23] 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.

[24] 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).

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

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

Article 11

10. 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, à l'occasion de l'examen de la demande d'avis sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande portant assentiment au même accord de coopération, 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.

Article 14

11. En vertu de l'article 14 de l'accord de coopération, il sera 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 même 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

12. En ce qui concerne l'article 15 de l'accord de coopération, le même 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 92*bis*, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, il convient de l'exprimer explicitement dans le texte de l'article 15.

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡

Article 16

13. L'article 16 énonce que l'accord de coopération entrera en vigueur le 1er 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.

DE GRIFFIER - LE GREFFIER DE VOORZITTER - LE PRÉSIDENT

Astrid TRUYENS Jeroen VAN NIEUWENHOVE

‡LW-AFMSLCICE-GEEHQW‡