

Numéro du rôle : 1151
Arrêt n° 121/98 du 3 décembre 1998

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 17, alinéa 1er, du décret de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 janvier 1997 visant à promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées, introduit par l'a.s.b.l. Ligue Braille.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, R. Henneuse et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 août 1997 et parvenue au greffe le 1er septembre 1997, l'a.s.b.l. Ligue Braille, Institution nationale pour le bien des aveugles et des handicapés de la vue, dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue d'Angleterre 57, a introduit un recours en annulation de l'article 17, alinéa 1er, du décret de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 janvier 1997 visant à promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées (publié au *Moniteur belge* du 1er mars 1997).

## II. *La procédure*

Par ordonnance du 1er septembre 1997, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 octobre 1997.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 7 octobre 1997.

Le Collège de la Commission communautaire française, boulevard du Régent 21-23, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 17 novembre 1997.

Ce mémoire a été notifié conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettre recommandée à la poste le 27 novembre 1997.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse, par lettre recommandée à la poste le 24 décembre 1997.

Par ordonnances du 22 janvier 1998 et du 30 juin 1998, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 29 août 1998 et 28 février 1999 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 23 septembre 1998, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 21 octobre 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 24 septembre 1998.

A l'audience publique du 21 octobre 1998 :

- ont comparu :

. Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me L. De Coninck *loco* Me R. Witmeur et Me M. Uyttendaele, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Collège de la Commission communautaire française;

- les juges-rapporteurs R. Henneuse et M. Bossuyt ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *En droit*

- A -

#### *La requête*

A.1. Après avoir décrit son objet social, les activités de la Ligue et son organisation, la requérante décrit l'impact de la législation contestée en ce qui concerne son atelier protégé.

Alors que, avant l'entrée en vigueur du décret du 23 janvier 1997, son atelier protégé exerçait ses activités au sein de l'a.s.b.l. Ligue Braille, l'article 17, alinéa 1er, dudit décret contraint désormais la Ligue à constituer, pour ce seul atelier protégé, une nouvelle association sans but lucratif; cette structure juridique supplémentaire pose des problèmes importants, notamment sur les plans financier, administratif et informatique, sur le plan immobilier et sur celui des frais et services communs, que la requérante détaille dans une note jointe en annexe à sa requête.

A.2.1. Le moyen unique, soulevé à l'appui de la requête, est pris de la violation des articles 10, 11 et 27 de la Constitution; il comprend deux branches.

A.2.2. La première branche soulève le caractère discriminatoire de l'article 17, alinéa 1er, en ce que cette disposition impose aux entreprises de travail adapté (E.T.A.) de prendre la forme d'une association sans but lucratif spécifique, alors que les centres d'orientation spécialisés en matière d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées peuvent, quant à eux, soit être constitués sous la forme d'une association sans but lucratif autonome, soit être intégrés au sein d'une association sans but lucratif. Rien ne justifie que ces deux services, soumis par ailleurs à une réglementation commune (arrêtés du 13 mars 1997), soient soumis à des régimes différents.

A.2.3. La seconde branche du moyen allègue que, en interdisant qu'une entreprise de travail adapté fonctionne au sein d'une association sans but lucratif ayant d'autres activités, la disposition contestée porte atteinte, de manière disproportionnée et discriminatoire, à la liberté d'association garantie à l'article 27 de la Constitution. Si le but poursuivi peut être considéré comme légitime - assurer la transparence des entreprises de travail adapté et le contrôle optimal de leur gestion -, la partie requérante souligne que cet objectif était déjà parfaitement atteint par la législation antérieure; sont ainsi relevés notamment la consultation du bilan et des comptes, l'intervention de commissaires aux comptes et d'un réviseur d'entreprise ainsi que le contrôle opéré par le ministère des Finances.

*Mémoire du Collège de la Commission communautaire française*

A.3. A titre principal, le mémoire conteste la recevabilité du recours au regard des exigences requises en matière de défense d'un intérêt collectif par une association sans but lucratif. La Ligue Braille, eu égard à la définition très large de son objet social - s'étendant à l'ensemble du pays - comme en raison de ses activités très diversifiées, ne peut valablement contester l'article 17, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1997.

Tout d'abord, cette disposition ne s'applique que sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, de telle sorte que la requérante ne peut la contester que si elle établit qu'elle constitue une institution qui « en raison de son organisation doit être considérée comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté », ce que contredit le fait que l'activité de la requérante s'étend à l'ensemble du pays.

Ensuite, il est relevé que la disposition contestée ne vise pas de façon spécifique les personnes aveugles et les personnes handicapées de la vue.

Enfin, l'objectif du décret est d'instaurer un système de subventionnement plus favorable, dans la mesure où il tient compte désormais de la lourdeur du handicap au travail et non plus du type de handicap, système antérieur qui aboutissait à un financement moindre des personnes souffrant d'un handicap sensoriel.

A.4. A titre subsidiaire, le Collège de la Commission communautaire française conteste le bien-fondé du moyen, tant en sa première qu'en sa seconde branche.

A.5. Il est relevé, en premier lieu, que les centres d'orientation spécialisés ne peuvent être comparés aux entreprises de travail adapté. En effet, le régime applicable aux premiers résulte d'une disposition réglementaire (l'article 8 de l'arrêté du Collège du 13 mars 1997) : il s'ensuit que la régularité de l'article 17, alinéa 1er - norme législative - ne peut être examinée en opérant une comparaison avec la situation résultant d'une norme qui n'est pas de même niveau sur le plan de la hiérarchie des normes.

A.6.1. En second lieu, il existe entre les deux types d'institutions des différences fondamentales.

Tout d'abord, sur le plan du financement par la Commission communautaire française : il est de l'ordre de 400.000 francs pour les centres d'orientation et de 600 millions pour les entreprises de travail adapté, représentant dans ce dernier cas plus de 50 p.c. des recettes de ces entreprises dans leur activité.

Ensuite, le mode d'intervention financière de la Commission communautaire française est fondamentalement différent. Alors que les centres d'orientation spécialisés reçoivent un financement à l'acte, les entreprises de travail adapté reçoivent, elles, un financement plus structurel (prise en charge d'une partie du coût du personnel, subvention à l'investissement, etc.).

A.6.2. L'importance comme les modalités d'intervention financière en ce qui concerne les entreprises de travail adapté justifient qu'il leur soit imposé de prendre la forme d'une association sans but lucratif pleinement autonome.

Il est relevé que toutes les entreprises concernées par la disposition contestée se sont mis en conformité avec cette disposition, ce qui révèle la proportionnalité de la mesure qu'elle porte.

Il est relevé ensuite que la raison d'être de cette mesure, contrairement à ce qu'allègue la requérante, a été exposée lors des travaux préparatoires, à savoir contrôler l'utilisation du financement octroyé aux associations. En particulier eu égard à l'importance précitée du financement, il est indispensable, pour rendre possible le contrôle de ces subventions, que les associations aient une réelle autonomie technique, administrative et budgétaire. Le mémoire cite, à l'appui de cette affirmation, les problèmes que poserait la requérante sur le plan du financement, tant de bâtiments que de personnel; ces exemples, selon le mémoire, « se résument tous au problème de l'absence de clarté de l'utilisation » des subventions octroyées.

*Mémoire en réponse de la requérante*

A.7. En ce qui concerne l'exception d'irrecevabilité soulevée par le Collège de la Commission communautaire française, la partie requérante relève qu'elle est soumise à la disposition contestée, et a donc intérêt à son annulation, dès lors qu'elle dispose d'une entreprise de travail adapté située à Bruxelles, le fait que ses activités s'étendent à l'ensemble du pays étant dès lors jugé irrelevant.

Par ailleurs, s'il est vrai que le décret attaqué concerne les personnes handicapées, il suffit de constater qu'il s'applique notamment aux personnes handicapées de la vue, de telle sorte que l'intérêt de la partie requérante n'est pas contestable.

Quant à l'argument tiré du fait que le subventionnement résultant du décret serait plus favorable que le financement antérieur, il est irrelevant dès lors que ce n'est pas le système de financement qui est critiqué mais bien l'obligation de se constituer en association sans but lucratif autonome. De façon incidente, le caractère globalement plus favorable qui résulterait du décret est toutefois contesté par la partie requérante.

A.8. En ce qui concerne la première branche du moyen, il est relevé que rien n'interdit d'opérer une comparaison entre les normes situées à des niveaux de hiérarchie différents pour autant que ces normes émanent de la même autorité et qu'elles s'appliquent à des situations comparables, ce qui est le cas en l'espèce, notamment en ce que le décret litigieux résulte d'une initiative du Collège et a été promulgué par lui.

S'agissant de la critique portant sur la non-comparabilité entre les entreprises de travail adapté et les centres d'orientation spécialisés, il est relevé que le subventionnement moindre des centres spécialisés ne justifie pas un moindre contrôle. En toute hypothèse, il est souligné que les possibilités de contrôle d'une entreprise de travail adapté en tant que département d'une association sans but lucratif fournissent déjà toute la transparence nécessaire au contrôle que voudrait exercer l'autorité compétente. En outre, en ce qui concerne la partie requérante, son atelier protégé et son centre spécialisé constituent deux services distincts, dont la comptabilité analytique permet d'isoler les frais propres à chacun des services.

A.9.1. En ce qui concerne la seconde branche du moyen, la partie requérante conteste tant en fait qu'en droit l'argumentation développée par le Collège de la Commission communautaire française. Le souci de transparence évoqué lors des travaux préparatoires ne se fonde pas sur le constat d'abus, de négligences ou d'autres difficultés qu'aurait suscité le système antérieur et qui aurait pu justifier une mesure aussi contraignante que celle contestée.

A.9.2. Selon la partie requérante, l'introduction de son recours devant la Cour serait à l'origine de tracasseries administratives, dont l'objet réel viserait à établir à sa charge un dossier justifiant, *a posteriori*, la disposition qu'elle conteste. Outre l'inélégance de ce procédé, il est relevé et expliqué en détail que les problèmes que poserait, selon le Collège, le contrôle de la Ligue Braille sont en réalité inexistantes, et ce, notamment, tant sur le plan de l'utilisation du bâtiment que du personnel.

En ce qui concerne l'argument tiré de la comparaison entre la partie requérante et la situation des quatorze autres ateliers protégés, il est relevé tout d'abord que la plupart d'entre eux n'avaient pas à modifier leurs statuts dans la mesure où les associations sans but lucratif qui les gèrent n'avaient pas d'autres activités. Quant aux autres, ils n'exercent pas, contrairement à la Ligue Braille, des activités de type national, lesquelles excluent, pour des motifs d'ordre notamment financier, administratif et immobilier, leur éclatement entre diverses associations sans but lucratif.

A.9.3. Sur le plan du droit, la mesure contestée porte une atteinte excessive à la liberté d'association garantie par l'article 27 de la Constitution, n'étant ni indispensable ni proportionnée au but poursuivi. En effet, la volonté de transparence et le souci d'un contrôle optimal qui sous-tendent cette mesure étaient déjà parfaitement réalisés, comme relevé dans la requête, par la législation antérieure, y compris dans l'hypothèse où une entreprise de travail adapté constitue un département d'une association sans but lucratif ayant des activités plus larges.

- B -

*La disposition attaquée*

B.1. Le décret de la Commission communautaire française du 23 janvier 1997 vise à promouvoir l'intégration professionnelle des personnes handicapées. Les chapitres Ier et V portent, respectivement, des dispositions générales et finales. Le chapitre II du décret traite de la mise au travail dans les entreprises privées, dans les administrations publiques et en qualité d'indépendant. Le chapitre III règle la mise au travail dans les entreprises de travail adapté et le chapitre IV a trait à la surveillance.

Seul l'article 17, alinéa 1er, du décret est contesté par la partie requérante; il dispose :

« Les entreprises de travail adapté sont constituées sous forme d'associations sans but lucratif régies par la loi du 27 juin 1921. »

*En ce qui concerne la recevabilité*

B.2. Le Collège de la Commission communautaire française conteste la recevabilité du recours. D'une part, il relève que l'activité de l'association sans but lucratif requérante s'étend à l'ensemble du pays et ne vise de manière spécifique que les handicapés de la vue. D'autre part, le Collège allègue le subventionnement plus favorable qui résulterait du décret, et en déduit l'absence de grief causé à la partie requérante.

*En ce qui concerne la première exception*

B.3. L'article 17, alinéa 1er, attaqué, s'applique à l'ensemble des entreprises de travail adapté, indépendamment de la nature des handicaps des personnes qu'elles occupent; il s'applique dès lors notamment à une entreprise de travail adapté qui, comme la requérante, s'occupe, aux termes de son objet social, des handicapés de la vue.

La Cour relève par ailleurs que l'entreprise de travail adapté organisée par la partie requérante est située sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

La Cour observe enfin qu'il ressort des mémoires, et en particulier de celui du Collège, que la partie requérante a effectivement été subventionnée par la Commission communautaire française, du fait de l'atelier protégé (ancienne dénomination) qu'elle organise.

Il résulte de ce qui précède que la partie requérante est directement affectée par la disposition qu'elle conteste. La première exception d'irrecevabilité est rejetée.

*En ce qui concerne la seconde exception*

B.4. L'éventuel effet défavorable de la norme contestée sur la situation de la partie requérante doit être apprécié au regard de l'objet du recours, lequel se limite à l'article 17, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1997.

Celui-ci imposant aux entreprises de travail adapté d'être érigées en associations sans but lucratif autonomes et tel n'étant pas le cas de la partie requérante, les adaptations qu'implique à son égard la disposition précitée sont de nature à affecter défavorablement sa situation.

La seconde exception d'irrecevabilité est rejetée.

*En ce qui concerne le fond*

B.5. Le moyen soulevé par la partie requérante à l'appui de son recours est pris de la violation des articles 10, 11 et 27 de la Constitution. En sa première branche, le moyen critique la discrimination opérée par l'article 17, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1997 entre les entreprises de travail adapté et les centres d'orientation spécialisés en matière d'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées. Ces centres, réglementés par l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 mars 1997, ont pour mission de donner à l'administration, à sa demande, des rapports exhaustifs relatifs aux capacités sociales, pédagogiques et professionnelles d'une personne handicapée et aux mesures à prendre pour favoriser son intégration sociale et professionnelle (article 3). Ils ont le choix de se constituer sous la forme d'une association sans but lucratif autonome, d'être intégrés au sein d'une association sans but lucratif ou de faire partie d'une université. En sa seconde branche, le moyen allègue l'atteinte disproportionnée, donc discriminatoire, apportée à la liberté d'association en ce qui concerne les entreprises de travail adapté.

B.6. Le Collège de la Commission communautaire française conteste que puissent être comparées, au regard du principe d'égalité, la situation des entreprises de travail adapté et celle des centres d'orientation spécialisés, dès lors que la situation de ces derniers est régie par un acte de nature réglementaire (l'article 8 de l'arrêté du Collège du 13 mars 1997) et non par un acte de nature législative.

Dès lors que la norme soumise à la Cour est de nature législative et qu'elle opère une différence de traitement entre ses destinataires et d'autres sujets de droit qui leur sont comparables, la nature réglementaire de la norme régissant la situation de ces derniers est irrelevante en ce qui concerne la compétence de la Cour. Cette objection ne peut être accueillie.

*Sur l'ensemble du moyen*

B.7. L'article 17, alinéa 1er, en cause, impose aux entreprises de travail adapté de se constituer sous la forme d'une association sans but lucratif spécifique, c'est-à-dire d'une association sans but lucratif ayant pour objet unique la gestion de l'entreprise de travail adapté. Ce faisant, l'article 17 exclut qu'il soit recouru à une autre forme juridique, telle une société à finalité sociale constituée conformément à la loi du 13 avril 1995 modifiant les lois sur les sociétés commerciales. Par ailleurs, il empêche, à l'inverse des centres d'orientation spécialisés, qu'une entreprise de travail adapté soit organisée au sein d'une structure, par exemple une association sans but lucratif, ayant un objet plus large.

B.8. S'agissant de son chapitre III, relatif à la mise au travail dans les entreprises de travail adapté - dont fait partie la disposition en cause -, le décret se donne, aux termes de ses travaux préparatoires (*Doc.*, A.C.C.F., 1996-1997, n° 25, 2°, p. 5), l'objet suivant :

« rendre à ces entreprises leur raison d'être, c'est-à-dire un lieu de travail pour les travailleurs les plus lourdement handicapés, ce qui est un des éléments majeurs de la philosophie de ce décret. D'une part, de nouvelles missions et un nouveau cadre sont définis. D'autre part, les interventions dans les salaires tiendront mieux compte de la lourdeur du handicap du travailleur. De même, les entreprises de travail adapté qui feront l'effort d'accueillir les personnes le plus gravement handicapées verront aussi augmenter leurs normes en terme d'encadrement subsidié. »

En ce qui concerne l'article 17 en cause, il résulte des travaux préparatoires (*ibid.*, p. 14) que l'obligation, pour les entreprises de travail adapté, de se constituer en une association sans but lucratif spécifique et autonome avait pour objectif d'assurer la transparence et l'efficacité des contrôles portant sur l'affectation des subventions.

B.9. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive. »

Cette disposition reconnaît le droit de s'associer, comme celui de ne pas s'associer, et interdit de soumettre ce droit à des mesures préventives. Elle n'empêche pas toutefois le législateur de prévoir des modalités de fonctionnement et de contrôle, en particulier lorsque l'association est subventionnée par les pouvoirs publics.

B.10. L'article 17, alinéa 1er, attaqué, n'interdit ni n'impose de s'associer; il ne soumet pas davantage ce droit à une autorisation préalable. Il se borne à prévoir que l'entreprise de travail adapté qui souhaite être agréée par le Collège afin de recevoir des subsides doit, entre autres conditions fixées par le décret ou en vertu de celui-ci, être constituée sous forme d'une association sans but lucratif ayant cette entreprise pour objet unique.

En considération des objectifs poursuivis par le législateur - assurer la transparence et l'efficacité dans le contrôle des subventions allouées -, celui-ci a pu raisonnablement considérer que l'activité des entreprises de travail adapté souhaitant bénéficier des subventions visées à l'article 19 devait être dissociée d'autres activités; la Cour observe que le Collège de la Commission communautaire avance, sans être contredit par la requérante, que le subventionnement public des entreprises de travail adapté représente plus de la moitié de leurs recettes. La modicité du subventionnement des centres d'orientation spécialisés - non contestée par la partie requérante - comme la nature de leurs missions ont pu justifier que le législateur n'ait pas estimé nécessaire de leur imposer la même contrainte.

Il résulte de ce qui précède que le moyen, en aucune de ses branches, n'est fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 décembre 1998.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior