



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 56/2025
du 3 avril 2025
Numéro du rôle : 8187**

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 107 du décret flamand du 18 mai 2018 « relatif à la protection sociale flamande », posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Danny Pieters, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt, Kattrin Jadin et Magali Plovie, assistée du greffier Frank Meersschaut, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par arrêt n° 258.931 du 26 février 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 mars 2024, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 107 du décret du 18 mai 2018 ' relatif à la sécurité sociale flamande ' viole-t-il l'article 23 de la Constitution, en ce qu'il habilite le Gouvernement flamand à fixer le montant des interventions pour les aides à la mobilité et à arrêter les conditions auxquelles il doit être satisfait pour qu'une intervention pour une aide à la mobilité puisse être octroyée, le montant de ces interventions s'appliquant aux contrats de location d'aide à la mobilité conclus avant le 1er janvier 2019 conformément à l'article 28, § 8, de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 ' établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités ' ? ».

« L'article 107 du décret du 18 mai 2018 ' relatif à la sécurité sociale flamande ' viole-t-il l'article 23 de la Constitution, en ce que cette disposition habilite le Gouvernement flamand à fixer le montant des interventions pour les aides à la mobilité et à arrêter les conditions auxquelles il doit être satisfait pour qu'une intervention pour une aide à la mobilité puisse être

octroyée, dans l'interprétation selon laquelle il revient au Gouvernement flamand de charger le ministre de déterminer le montant de ces interventions ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Spronken Orthopedie », la SA « Arseus Medical », la SRL « De Rijcker-GO » et la SA « V!GO International », assistées et représentées par Me Koen Geelen et Me Nick Parthoens, avocats au barreau du Limbourg, et par Me Sarah Jacobs, avocate au barreau d'Anvers;

- la Communauté flamande (représentée par le Gouvernement flamand, poursuites et diligences du ministre flamand du Bien-Être, de la Santé publique et de la Famille) et le Gouvernement flamand, assistés et représentés par Me Bart Staelens et Me Joost Hoste, avocats au barreau de Flandre occidentale.

Par ordonnance du 29 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

À la suite de la demande de différentes parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 5 février 2025, a fixé l'audience au 26 février 2025.

À l'audience publique du 26 février 2025 :

- ont comparu :

- . Me Nick Parthoens, pour la SA « Spronken Orthopedie », la SA « Arseus Medical », la SRL « De Rijcker-GO » et la SA « V!GO International »;

- . Me Bart Staelens, également *loco* Me Joost Hoste, pour la Communauté flamande et le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs Yasmine Kherbache et Michel Pâques ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. Les faits et les procédures antérieures

La SA « Spronken Orthopedie », la SA « Arseus Medical », la SRL « De Rijcker-GO » et la SA « V!GO International », parties requérantes devant la juridiction *a quo*, sont des fournisseurs agréés d'aides à la mobilité. Le 26 février 2019, elles ont introduit devant le Conseil d'État des recours en annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 30 novembre 2018 « portant exécution du décret du 18 mai 2018 relatif à la protection sociale flamande » (ci-après : l'arrêté du 30 novembre 2018) et de l'arrêté ministériel du 7 décembre 2018 « portant exécution de la protection sociale flamande, en ce qui concerne les aides à la mobilité ». Elles contestent l'application des nouveaux forfaits de location aux contrats de location d'aides à la mobilité qui étaient déjà conclus au 1er janvier 2019.

Par l'arrêt de renvoi du 26 février 2024, le Conseil d'État juge, en ce qui concerne l'arrêté du 30 novembre 2018, que les parties requérantes ne justifient d'un intérêt qu'à l'annulation de l'article 648, lu en combinaison avec l'article 262, § 3, de cet arrêté, dans la mesure où cette dernière disposition constitue le fondement juridique pour la fixation des forfaits de location qui s'appliquent, sans distinction, à partir du 1er janvier 2019, aux contrats de location d'aides à la mobilité conclus avant cette date.

Les parties requérantes devant la juridiction *a quo* allèguent notamment qu'il n'existe pas de fondement légal pour ces dispositions de l'arrêté du 30 novembre 2018, parce que le décret du 18 mai 2018 « relatif à la protection sociale flamande » viole le principe de légalité contenu dans l'article 23 de la Constitution. Avant de statuer sur ce moyen, le Conseil d'État estime nécessaire de soumettre à la Cour, sur proposition des parties requérantes, les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. La SA « Spronken Orthopedie », la SA « Arseus Medical », la SRL « De Rijcker-GO » et la SA « V!GO International » (ci-après : les parties requérantes devant la juridiction *a quo*) soutiennent que les questions préjudicielles appellent une réponse affirmative.

A.1.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* allèguent que l'article 107, en cause, du décret du 18 mai 2018 « relatif à la protection sociale flamande » (ci-après : le décret du 18 mai 2018) prévoit de manière extrêmement large que le Gouvernement flamand est compétent pour fixer le montant des interventions pour les aides à la mobilité et pour arrêter les conditions auxquelles il doit être satisfait pour qu'une intervention puisse être octroyée. En ce que le Gouvernement flamand est ainsi habilité à déterminer la portée et les conditions d'octroi, le législateur décréteur n'a pas dûment défini l'objet, et l'article 23 de la Constitution est violé. Le montant des interventions et les conditions d'octroi sont en effet essentiels en ce qui concerne le régime de protection sociale. Il s'agit par définition d'éléments qui ne peuvent être délégués au Gouvernement.

A.1.3. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, les parties requérantes devant la juridiction *a quo* allèguent que la fixation des montants des forfaits de location ne constitue pas un élément qui est de nature accessoire ou d'une importance limitée. Un tel élément essentiel ne saurait être délégué au pouvoir exécutif, et il ne saurait certainement pas faire l'objet d'une autre délégation encore, par le Gouvernement flamand, à un ministre à titre individuel. Et ce d'autant plus qu'il n'a été établi aucun cadre dans lequel ces montants doivent être fixés.

A.2.1. Le Gouvernement flamand et la Communauté flamande soutiennent que les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

A.2.2. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement flamand et la Communauté flamande allèguent que l'article 107, en cause, du décret du 18 mai 2018 esquisse clairement les contours dans lesquels le Gouvernement flamand peut réglementer plus avant. Le législateur décréteur n'a pas fait qu'octroyer le droit à des aides à la mobilité, mais il a également précisé ce que le Gouvernement flamand doit à tout le moins déterminer et a défini la finalité de la protection sociale flamande. Ainsi, le législateur décréteur a rempli les exigences en matière de délégations établies dans la jurisprudence de la Cour, dans les avis de la section de

législation du Conseil d'État et dans la doctrine. La section de législation du Conseil d'État n'a d'ailleurs pas formulé la moindre observation, dans ses avis, concernant la disposition en cause.

Selon le Gouvernement flamand et la Communauté flamande, il est évident qu'une délégation au Gouvernement flamand peut être organisée pour déterminer le montant des interventions pour les aides à la mobilité – ce montant pouvant évoluer pour une série de raisons – ainsi que pour déterminer les conditions y relatives. Cela implique que le Gouvernement flamand, lorsqu'il détermine ce montant et ces conditions, puisse également fixer l'applicabilité immédiate éventuelle de la réglementation. La juridiction *a quo* a par ailleurs déjà jugé que la mesure transitoire était correcte sur le fond.

A.2.3. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, le Gouvernement flamand et la Communauté flamande soutiennent qu'il n'est en règle pas interdit de déléguer une compétence réglementaire à un ministre, lequel doit bien sûr également respecter l'obligation de *standstill*. Ce ministre fait de surcroît partie du Gouvernement flamand, qui est sous le contrôle du Parlement flamand. Ensuite, tout destinataire de la norme peut se tourner vers le Conseil d'État, ce que les parties requérantes dans les litiges au fond ont d'ailleurs fait.

La réglementation relative à la protection sociale flamande a été élaborée de manière circonstanciée dans le décret du 18 mai 2018, qui fixe les lignes politiques et les règles fondamentales. Les délégations confiées au Gouvernement flamand visent à poursuivre l'élaboration du système de protection sociale flamande. Le fait que le Gouvernement flamand délègue au ministre flamand la compétence de fixer dans les annexes les forfaits de manière purement chiffrée est logique et pragmatique. Ces forfaits doivent en effet pouvoir être continuellement adaptés aux nécessités de l'époque, en constante évolution sous l'effet de l'inflation et de l'indexation, ainsi qu'aux évolutions et aux connaissances technologiques.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles portent sur l'article 107 du décret flamand du 18 mai 2018 « relatif à la protection sociale flamande » (ci-après : le décret du 18 mai 2018), qui concerne les interventions pour les aides à la mobilité.

B.2. Le décret du 18 mai 2018 vise à instaurer une sécurité sociale flamande complémentaire à la sécurité sociale fédérale (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1474/1, p. 3). Il s'agit d'une assurance sociale, dans le cadre de laquelle les droits qu'on peut faire valoir sont fonction du paiement d'une prime annuelle (article 5 du décret du 18 mai 2018). Cette assurance sociale est constituée de plusieurs piliers, dont les aides à la mobilité (article 4 du décret du 18 mai 2018).

En vertu de l'article 2, alinéa 1er, 20°, du décret du 18 mai 2018, il faut entendre par « aides à la mobilité » « les aides qui ont été conçues pour soutenir la mobilité, telles les chaises roulantes, les cadres de marche, les tricycles orthopédiques, les systèmes de station debout, les coussins d'assise pour la prévention des escarres, les systèmes modulaires adaptables pour le soutien de la position assise et châssis et leurs ajustements. Une chaise roulante, un cadre de marche ou un tricycle orthopédique sont des aides qui ont été spécialement conçues pour aider

des individus à se déplacer dans et au dehors de la maison ». En vertu de l'article 2, alinéa 2, du décret du 18 mai 2018, le Gouvernement flamand peut « élargir la définition des aides à la mobilité [...] avec d'autres aides dont l'objectif est de soutenir la mobilité ».

Le titre 4 de la partie 2 du décret du 18 mai 2018 concerne « [l]'intervention pour aides à la mobilité » et contient les articles 105 à 135. En vertu de l'article 105, § 1er, du décret du 18 mai 2018, « [l]e financement d'aides à la mobilité dans le cadre de la protection sociale flamande consiste en l'octroi par la caisse d'assurance soins d'une intervention à l'utilisateur [...], qui est payée au moyen de droits de tirage ». Par « droit de tirage », il faut entendre « le droit à un budget qui suit la personne qui est mis en œuvre au moyen d'un paiement direct par la caisse d'assurance soins à l'infrastructure de soins ou au fournisseur d'aides à la mobilité agréés qui offrent des soins à l'utilisateur » (article 2, alinéa 1er, 32°, du décret du 18 mai 2018). L'utilisateur, à savoir la personne qui fait appel à la protection sociale flamande, ne prétend donc pas à une indemnité librement utilisable, mais à une intervention payée directement par la caisse d'assurance soins au fournisseur d'aides à la mobilité concerné (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2017-2018, n° 1474/1, pp. 36 et 88). Ce financement d'aides à la mobilité prend la forme, d'une part, d'interventions dans le cadre de l'achat d'aides à la mobilité et, d'autre part, d'interventions sous la forme de forfaits de location périodiques (article 106, alinéa 1er, du décret du 18 mai 2018).

L'article 107, en cause, du décret du 18 mai 2018 habilite le Gouvernement flamand à fixer le montant des interventions pour les aides à la mobilité et à arrêter les conditions auxquelles il doit être satisfait pour qu'une intervention pour une aide à la mobilité puisse être octroyée. Cette disposition énonce :

« Le Gouvernement flamand fixe le montant des interventions pour les aides à la mobilité et arrête les conditions auxquelles il doit être satisfait pour qu'une intervention pour une aide à la mobilité puisse être octroyée. Dans ce cadre, le Gouvernement flamand définit entre autres :

- 1° l'utilisation prévue des aides à la mobilité;
- 2° les spécifications fonctionnelles des aides à la mobilité;
- 3° les critères de renouvellement pour les différentes aides à la mobilité;

4° les critères de paiement pour l'aide à la mobilité, pour la mise à l'essai de l'aide à la mobilité et les ajustements à l'aide à la mobilité;

5° les cumuls possibles d'aides à la mobilité;

6° les critères de paiement pour l'entretien et la réparation ».

B.3.1. Par les deux questions préjudicielles, la Cour est interrogée sur la compatibilité de l'article 107, en cause, du décret du 18 mai 2018 avec l'article 23 de la Constitution, « en ce que cette disposition habilite le Gouvernement flamand à fixer le montant des interventions pour les aides à la mobilité et à arrêter les conditions auxquelles il doit être satisfait pour qu'une intervention pour une aide à la mobilité puisse être octroyée ».

Dans la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* renvoie en outre au fait que « le montant de ces interventions [s'applique] aux contrats de location d'aide à la mobilité conclus avant le 1er janvier 2019 conformément à l'article 28, § 8, de l'annexe de l'arrêté royal du 14 septembre 1984 'établissant la nomenclature des prestations de santé en matière d'assurance obligatoire soins de santé et indemnités' ». Dans la seconde question préjudicielle, la juridiction *a quo* soumet à la Cour la disposition en cause dans l'interprétation « selon laquelle il revient au Gouvernement flamand de charger le ministre de déterminer le montant de ces interventions ».

B.3.2. Eu égard à leur connexité, la Cour examine les deux questions préjudicielles conjointement.

B.4. L'article 23, alinéas 2 et 3, 2°, de la Constitution oblige le législateur compétent à garantir le droit à la sécurité sociale et à déterminer les conditions d'exercice de ce droit.

Cette disposition constitutionnelle n'interdit cependant pas à ce législateur d'accorder des délégations au pouvoir exécutif, pour autant qu'elles portent sur l'exécution de mesures dont le législateur a déterminé l'objet.

Cette disposition constitutionnelle n'impose pas au législateur de régler tous les éléments essentiels du droit à la sécurité sociale et ne lui interdit pas d'habiliter le pouvoir exécutif à régler ceux-ci.

B.5.1. Le décret du 18 mai 2018 organise le financement d'aides à la mobilité dans le cadre de la protection sociale flamande. Ce financement consiste en l'octroi par la caisse d'assurance soins d'une intervention à l'utilisateur payée directement au fournisseur d'aides à la mobilité concerné, et qui prend la forme, d'une part, d'interventions dans le cadre de l'achat d'aides à la mobilité et, d'autre part, d'interventions sous la forme de forfaits de location périodiques.

Dans l'article 2, alinéa 1er, 20°, du décret du 18 mai 2018, le législateur décretaal a déterminé les aides à la mobilité qui relèvent du champ d'application de cette réglementation, le Gouvernement flamand pouvant élargir cette définition des aides à la mobilité à d'autres aides dont l'objectif est de soutenir la mobilité. Ensuite, l'article 119 du décret du 18 mai 2018 détermine qui a droit à une intervention pour des aides à la mobilité, c'est-à-dire « [t]out usager souffrant d'une réduction de la mobilité, qui est le résultat d'un trouble physique, mental, cognitif ou psychologique ».

L'article 107 en cause habilite le Gouvernement flamand à fixer le montant des interventions pour les aides à la mobilité et à arrêter les conditions auxquelles il doit être satisfait pour qu'une intervention pour une aide à la mobilité puisse être octroyée. À cet égard, le législateur décretaal a précisé les éléments que le Gouvernement flamand doit déterminer, entre autres : (1) l'utilisation prévue des aides à la mobilité, (2) les spécifications fonctionnelles des aides à la mobilité, (3) les critères de renouvellement pour les différentes aides à la mobilité, (4) les critères de paiement pour l'aide à la mobilité, pour la mise à l'essai de l'aide à la mobilité et les ajustements à l'aide à la mobilité, (5) les cumuls possibles d'aides à la mobilité et (6) les critères de paiement pour l'entretien et la réparation.

B.5.2. Le décret du 18 mai 2018 détermine ainsi clairement l'objet des mesures qui doivent être mises en œuvre par le Gouvernement flamand.

B.5.3. En outre, en accordant une telle délégation, le législateur décréteil n'a pu habiliter le Gouvernement flamand à adopter des dispositions qui entraîneraient une violation du droit constitutionnel à la sécurité sociale. Il appartient au juge compétent de vérifier si le Gouvernement flamand n'a pas fait un usage illégal de la délégation qui lui est accordée.

B.5.4. En ce que les questions préjudicielles portent, pour le surplus, sur l'application immédiate du montant d'intervention déterminé par le Gouvernement flamand aux contrats de location d'aides à la mobilité en cours ainsi que sur une délégation du Gouvernement flamand au ministre en ce qui concerne la détermination du montant des interventions, ces questions portent sur la mise en œuvre des dispositions en cause, laquelle ne relève pas de la compétence de la Cour.

B.6. Eu égard à ce qui précède, l'article 107 du décret du 18 mai 2018 est compatible avec l'article 23 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 107 du décret flamand du 18 mai 2018 « relatif à la protection sociale flamande » ne viole pas l'article 23 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 avril 2025.

Le greffier,

Le président,

Frank Meersschaut

Luc Lavrysen