

I - LORSQUE L'INCLUSION SE DÉCRÈTE : LE DÉCRET DE LA
COMMISSION COMMUNAUTAIRE FRANÇAISE DU 17 JANVIER 2014
RELATIF À L'INCLUSION DE LA PERSONNE HANDICAPÉE

[Mathias El Berhoumi](#), [Isabelle Hachez](#)

Université Saint-Louis - Bruxelles | « [Revue interdisciplinaire d'études juridiques](#) »

2015/1 Volume 74 | pages 55 à 89

ISSN 0770-2310

Article disponible en ligne à l'adresse :

[https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-
juridiques-2015-1-page-55.htm](https://www.cairn.info/revue-interdisciplinaire-d-etudes-juridiques-2015-1-page-55.htm)

Distribution électronique Cairn.info pour Université Saint-Louis - Bruxelles.

© Université Saint-Louis - Bruxelles. Tous droits réservés pour tous pays.



I - Lorsque l'inclusion se décrète : le décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée

Mathias EL BERHOUMI

Collaborateur scientifique du Fonds National de la
Recherche Scientifique (F.R.S.-FNRS)
Professeur invité à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Isabelle HACHEZ

Professeur à l'Université Saint-Louis – Bruxelles

Résumé

Au départ d'une analyse du décret « inclusion » de la Commission communautaire française, adopté le 17 janvier 2014, mais non encore entré en vigueur, cette étude entend questionner les politiques publiques dédiées aux personnes handicapées. Si, de manière générale, la perspective adoptée est essentiellement juridique, elle est, compte tenu de son objet, inévitablement nourrie par des apports sociologiques et philosophiques. Seront tour à tour abordés le changement de paradigme véhiculé par la Convention relative aux droits des personnes handicapées et la manière dont, tant au niveau de son processus d'élaboration que de son contenu, le décret « inclusion » prétend le traduire, mais aussi les limites institutionnelles que lui oppose la répartition des compétences et les contraintes internationales à l'égard des groupes défavorisés ou marginalisés, auxquelles, singulièrement en période d'austérité, le législateur n'a sans doute pas suffisamment prêté attention.

Introduction

Droit et handicap : loin de nous l'idée de prétendre à l'originalité de cette thématique qui, depuis l'adoption de la Convention relative aux droits des personnes handicapées et des directives européennes anti-discrimination, retient l'attention des juristes belges¹. Non pas qu'en la matière, la Convention onusienne ou les législations transposant la directive

¹ Voy. aussi les textes de *soft law* adoptés au niveau européen et cités entre autres par G. DE BECO, « L'inclusion des enfants et des jeunes en situation de handicap dans la société : quelles approches, quelles mesures, quelles politiques ? », *R.T.D.H.*, 2015, p. 116-117.

2000/78² aient suscité un abondant contentieux juridictionnel au sein de l'ordre juridique belge : l'essentiel des discriminations signalées au Centre interfédéral pour l'égalité des chances³ font l'objet d'un règlement amiable entre parties⁴ ; quant à la Convention, sa portée et ses effets potentiels en termes de justiciabilité sont sans doute encore méconnus, sans compter que l'accès à la justice est malaisé pour les personnes handicapées. L'intérêt porté à cette thématique se concentre davantage du côté de la doctrine, soucieuse de lui conférer une certaine visibilité, et des législateurs compétents pour adopter les prolongements normatifs appelés par le droit international⁵.

C'est dans ce contexte que s'inscrit le décret de la Commission communautaire française du 17 janvier 2014 relatif à l'inclusion de la personne handicapée. La présente contribution propose de partir d'une approche juridique de ce décret pour amorcer une réflexion sur les politiques publiques des personnes handicapées et la place qu'occupe le droit dans ces politiques. Habitué à affronter les illusions et désillusions des entreprises juridiques, le juriste est souvent confronté aux « ambiguïtés qu'abrite l'action normative : édicition formalisée de ce qui doit être, de ce qui est déjà, de ce qui n'aura d'autre figure réelle que cet énoncé »⁶. D'où une attitude de

² Cf. e.a., à cet égard, N. DENIES et V. GHESQUIERE, « Les aménagements raisonnables en matière de handicap au sens de la loi du 10 mai 2007 tendant à lutter contre certaines formes de discriminations. Approche pratique », in *Actualités du droit de la lutte contre la discrimination*, C. Bayart, S. Sottiaux et S. van Drooghenbroeck (dir.), 2010, p. 391-407, en ce compris la note 14.

³ Il s'agit de la nouvelle dénomination du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme, auquel s'est également substitué le Centre fédéral de la migration. A l'instar de son prédécesseur, le Centre interfédéral pour l'égalité des chances est en charge du suivi des directives anti-discrimination. Il est également chargé de celui de l'application de la Convention relative aux droits des personnes handicapées (ci-après : la Convention onusienne ou CDPH). Dans ses observations finales du 28 octobre 2014 concernant le rapport initial de la Belgique, adoptées à sa douzième session (15 septembre-3 octobre 2014), le Comité des droits des personnes handicapées se dit toutefois « préoccupé par le fait que le Centre interfédéral pour l'égalité des chances (...) ne semble pas jouir de l'indépendance requise par les Principes concernant le statut des institutions nationales pour la promotion et la protection des droits de l'homme (Principes de Paris) » et « recommande à l'Etat partie de finaliser le processus visant à ce que le Centre soit conforme au Principes de Paris » (§ 48 et 49). Voy. à ce sujet : G. DE BECO, « Article 33(2) of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities : another Role for National Human Rights Institutions ? », *N.Q.H.R.*, 2011, vol. 29/1, p. 84-106.

⁴ En ce sens : Interview de P. CHARLIER par L. DESCAMPS, « Du modèle médical au modèle social », *Alteréchos*, 9 mai 2014, n° 381, p. 4 (www.alterechos.be).

⁵ On signale en outre le vaste mouvement de réflexion initié en la matière par le Centre interfédéral pour l'égalité des chances (cf. notamment la mission de consultation de la société civile confiée par le Centre à un consortium d'universités et portant sur les sept thématiques suivantes : égalité, accessibilité, capacité juridique, sécurité et liberté, vie en autonomie, enseignement et travail).

⁶ A. ROUYÈRE, « Le droit comme indice. Existe-t-il des politiques d'environnement ? », in

prudence qui l'amène « à exclure toute déduction hâtive consistant à déduire de la seule présence d'un dispositif juridique émanant de la puissance publique, la réalisation d'un projet d'action publique »⁷.

Le décret du 17 janvier 2014 est présenté comme une rupture dans les politiques des personnes handicapées. On passerait d'une optique d'intégration socioprofessionnelle à une logique d'inclusion⁸. Pour évaluer la réalité de ce changement, on commencera par en décrire la source, à savoir la Convention relative aux droits des personnes handicapées (1). Cette dernière prône la participation de celles-ci aux politiques qui les concernent et charrie une autre conception du handicap. Tout en cherchant à le rencontrer, le processus d'élaboration du décret du 17 janvier 2014 ne s'inscrit que partiellement dans cet esprit participatif (2). Quant à son contenu, le décret tient plus de l'évolution que de la révolution (3).

Au-delà de la question de la rupture ou de la continuité, les contextes institutionnel et budgétaire sont de nature à tempérer les ambitions des autorités de la Commission communautaire française. Sur le volet institutionnel, les modestes compétences de la Cocof paraissent peu compatibles avec l'approche transversale que suppose le paradigme de l'inclusion (4). Sur le plan budgétaire, les marges de la Cocof sont bien étroites. Lorsqu'on connaît par ailleurs les obligations internationales en matière de *minimum core* et l'attention qu'elles imposent d'accorder aux personnes en situation de vulnérabilité, on est conduit à se demander si le décret « inclusion » a correctement ciblé ses priorités (5).

1. Le changement de paradigme véhiculé par la Convention onusienne

Adoptée à New York le 13 décembre 2006 et entrée en vigueur le 3 mai 2008⁹, la Convention relative aux droits des personnes handicapées consacre une approche inclusive du handicap. Selon les termes du Comité des droits des personnes handicapées, chargé du suivi des obligations souscrites par les États¹⁰, la Convention traduit un « changement de

L'analyse des politiques publiques aux prises avec le droit, D. de Béchillon, J. Caillosse et D. Renard (dir.), Paris, LGDJ, 2000, p. 69.

⁷ A. ROUYÈRE, *ibidem*, p. 69.

⁸ Cf. à cet égard, dans ce dossier, la contribution de M. VANDERSTRAETEN sur la définition du handicap.

⁹ A ce jour, la Convention compte 154 « États parties », dont la Belgique qui l'a ratifiée le 2 juillet 2009. Sur les différentes étapes qui ont jalonné le processus d'adoption de la Convention, cf. notamment J. DHOMMEAUX, « La Convention relative aux droits des personnes handicapées et son Protocole du 13 décembre 2006 », *R.T.D.H.*, 2013/95, p. 530-531.

¹⁰ Composé de 18 membres maximum (art. 34 de la CDPH), le Comité exerce sa mission de surveillance de deux manières : d'une part, il répond par des observations finales aux rapports

paradigme (...) où les personnes handicapées sont reconnues comme sujets de droits fondamentaux prenant part aux décisions qui les concernent et à même de faire valoir leurs droits dans la société »¹¹. Dans cette optique, la Convention leur garantit aussi bien des droits civils et politiques (notamment le droit de s'exprimer librement et le droit au respect de la vie privée) que des droits économiques, sociaux et culturels (comme le droit à l'éducation ou le droit à la santé)¹², étant entendu que l'approche du handicap axée sur les droits de l'homme impose essentiellement des obligations positives aux États parties, d'ordre substantiel ou procédural¹³.

Bien sûr, les personnes en situation de handicap n'ont pas attendu la Convention relative aux droits des personnes handicapées pour bénéficier des prérogatives accordées par les droits fondamentaux. La perspective universelle embrassée par la plupart des traités et des catalogues constitutionnels de droits fondamentaux leur en conférait déjà le bénéfice, à

étatiques qui lui sont transmis périodiquement (art. 35 à 37) ; d'autre part, il peut être saisi par le biais de communications individuelles qui débouchent sur des « suggestions et recommandations » (art. 1 à 5 du Protocole facultatif du 13 décembre 2006, entré en vigueur le 3 mai 2008 et ratifié par 85 États, au rang desquels figure la Belgique qui l'a ratifié le 2 juillet 2009). Tant les observations finales que les « suggestions et recommandations » formulées par le Comité sont dépourvues de caractère juridiquement contraignant et relèvent de ce qu'on appelle communément la « *soft jurisprudence* » ; il en va de même des observations générales du Comité, qui sont destinées à clarifier la portée des articles de la Convention (au sujet de la *soft jurisprudence*, cf. e.a. S. VAN DROOGHENBROECK, obs. sous C.I.J., *Ahmadou Sadou Diallo*, 30 novembre 2000, in *Le droit international et européen des droits de l'Homme devant le juge national*, S. van Drooghenbroeck (dir.), Bruxelles, Larcier, 2014, p. 330 et s.). Enfin, conformément à l'article 6 du Protocole précité, et dans les limites précisées, le Comité peut réaliser des enquêtes. Pour un aperçu des différentes fonctions confiées au Comité, cf. J. DHOMMEAUX, *op. cit.*, *supra* n.9, p. 542-550. On précise qu'à ce jour, le Comité a rendu 20 observations finales (dont l'une à l'égard de la Belgique, le 27 octobre 2014 ; cf. *supra*, n.3), huit « décisions jurisprudentielles » (aucune à l'encontre de la Belgique) et deux observations générales (2014) qui portent respectivement sur la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité (art. 12) et l'accessibilité (art. 9).

Tous ces documents sont consultables à l'adresse suivante :

<http://www.ohchr.org/EN/HRBodies/CRPD/Pages/CRPDIndex.aspx>

¹¹ Observations finales précitées, § 17.

¹² Pour un aperçu des droits consacrés, cf. e.a. M. ZANI, « La Convention de l'O.N.U. relative aux droits des personnes handicapées », *Rev. dr. int. et comp.*, 2008/4, p. 556-559.

¹³ Cf. en ce sens l'article 4 de la Convention, et en particulier son § 2, rédigé sur un mode similaire à celui de l'article 2 du Pacte international relatif aux droits économiques, sociaux et culturels. Sur la justiciabilité des droits consacrés par la Convention – qui ne présente pas de spécificité particulière par rapport à ce qu'enseigne la théorie générale des droits fondamentaux –, voy. notamment : A. D'ESPALLIER, S. SOTTIAUX et J. WOUTERS, *De doorwerking van het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap*, Antwerpen, Intersentia, 2014, 141 p. ; D. CUYPERS et S. VAN DAMME, « Het VN-Verdrag inzake de rechten van personen met een handicap. Bron van inspiratie voor het Unierecht en het Belgisch sociaal recht ? », *Rev. dr. soc.*, 2014/1, p. 70 et s. Voy. par ailleurs, Civ. Bruxelles (réf.), 7 juillet 2014, n° 2014/336/C, inédit, p. 13.

l'instar de tout être humain¹⁴, sans compter que certaines dispositions conventionnelles s'adressent explicitement aux personnes en situation de handicap¹⁵ ou font l'objet d'observations générales les concernant de la part d'organes internationaux de contrôle¹⁶. Il est vrai cependant que le catalogue universel des droits de l'homme, aussi riche en potentialités soit-il sur le plan des principes, pâti(ssai)t, au niveau de sa mise en œuvre, d'un manque d'effectivité à l'égard des personnes handicapées¹⁷. D'aucuns

¹⁴ A défaut de précision en sens contraire, les droits fondamentaux garantis dans l'ordre juridique international ou national sont en effet reconnus à toutes personnes, sans distinction. A cet égard, la réaffirmation par l'article 12.1 de la Convention du fait que « les personnes handicapées ont droit à la reconnaissance en tout lieu de leur personnalité juridique » apparaît largement symbolique : de sa naissance à sa mort, tout être humain est doté de la personnalité juridique ou, autrement dit, est apte à être titulaire de droits et d'obligations. L'article 12.2 reconnaît également la capacité juridique des personnes handicapées « dans tous les domaines, sur la base de l'égalité avec les autres », sans cependant établir de distinction entre la capacité de jouissance (l'aptitude à être titulaire de droits et d'obligations) et la capacité d'exercice (la faculté de les mettre en œuvre soi-même). Dans son observation générale n° 1 sur la reconnaissance de la personnalité juridique dans des conditions d'égalité (2014), le Comité des droits des personnes handicapées passe également largement à côté de cette distinction (cf., par exemple, § 12), qu'il esquisse pourtant (cf. § 13 et 14), tout en différenciant la capacité juridique de la capacité mentale, la seconde désignant « la capacité d'une personne de prendre des décisions, qui varie naturellement d'une personne à l'autre et peut également varier dans le cas d'une même personne en fonction de nombreux facteurs, y compris des facteurs environnementaux et sociaux » (§ 13). La capacité mentale appelle en quelque sorte une lecture graduelle de ce que nous qualifions « capacité d'exercice ». L'indistinction entre capacité de jouissance et capacité d'exercice permet au Comité d'affirmer que « les Etats parties ne doivent pas priver les personnes handicapées de leur capacité juridique, mais leur donner accès à l'accompagnement nécessaire pour leur permettre de prendre des décisions ayant un effet juridique » (§ 16) ; « l'accompagnement dans l'exercice de la capacité juridique doit respecter les droits, la volonté et les préférences des personnes handicapées et ne devrait jamais équivaloir à une prise de décisions substitutive » (§ 17). Parmi la jurisprudence strasbourgeoise, cf., à ce sujet : CEDH, *Chtoukatourov c. Russie*, Requête n° 44009/05, 27 mars 2008 ; CEDH (gde ch.), *Stanev c. Bulgarie*, Requête n° 36760/06, 17 janvier 2012. En droit belge, voy. la loi du 17 mars 2013 réformant les régimes d'incapacité et instaurant un nouveau statut de protection conforme à la dignité humaine (*M.B.*, 14 juin 2014), et l'accueil relativement critique que lui réserve le Comité dans ses observations finales précitées (§ 23 et 24).

¹⁵ Cf. art. 23 de la Convention relative aux droits de l'enfant ; art. 15 de la Charte sociale européenne révisée ; art. 26 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne.

¹⁶ Voy. observation générale n° 5 du 1^{er} janvier 1995 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels sur les personnes souffrant d'un handicap ; observation générale n° 9 du 27 février 2007 du Comité des droits de l'enfant sur les droits des enfants handicapés.

¹⁷ En ce sens, à propos de la protection offerte par le Conseil de l'Europe : A. BOUJEKA, « La protection de la personne handicapée selon le Conseil de l'Europe », in *Les politiques de protection des personnes handicapées en Europe et dans le monde*, A. Boujeka (dir.), Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2009, p. 85-101. Sur la protection offerte par la Cour européenne des droits de l'homme, cf., outre l'article précité, M. DE SALVIA, « Avancées et limites de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme en matière de handicap », in *Les droits fondamentaux de la personne handicapée*, G.-A. Dal et Fr. Krenc (dir.), Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2006, p. 15-29 ; K. CHAINOGLU, « The Framework for Protecting the Rights

voyaient ainsi dans la logique catégorielle de la Convention relative aux droits des personnes handicapées une manière de conférer davantage de visibilité aux obligations internationales existant à leur égard et de « développer une base de connaissance et un ensemble d'informations susceptibles d'accélérer l'intégration du handicap »¹⁸. En déclinant les droits de l'homme dans le champ spécifique du handicap, la Convention précise en ce sens, à l'adresse de ses interprètes, la finalité qui leur est assignée, ce qui devrait favoriser une interprétation téléologique des droits consacrés¹⁹. De là à dire que « la Convention comble un vide »²⁰, il y a un pas que l'on s'abstiendra de franchir²¹.

2. Le processus d'élaboration du décret du 17 janvier 2014

D'après le préambule de la Convention, les États parties « estim(e)nt que les personnes handicapées devraient avoir la possibilité de participer

of Persons with Mental Disabilities in Europe. Improved Protection for a Growing Yet Marginalised Group », *Cyprus Human Rights Law Review*, 2012, vol. 1, n° 2, spéc. p. 164-172 ; *addé*, notamment, depuis lors : CEDH, *Nencheva et autres c. Bulgarie*, Requête n° 48609/06, 18 septembre 2013. Voy., plus généralement, au sujet de la protection offerte, en matière de handicap, par le droit international des droits de l'homme, l'étude commanditée par la Commission des droits de l'homme des Nations Unies : G. QUINN et Th. DEGENER, avec la collaboration de A. BRUCE, Ch. BURKE, J. CASTELLINO, P. KENNA, U. KILKELLY et Sh. QUILIVAN, *Human Rights and Disability. The current use and future potential of United Nations human rights instruments in the context of disability*, février 2002, 307 p. (disponible à l'adresse suivante : <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/HRDisabilityen.pdf>), et le commentaire succinct que lui réservent André Gubbels et Julie-Anne Vandeville (« Le projet de convention internationale globale et intégrée pour la protection et la promotion des droits et de la dignité des personnes handicapées », in *Les droits fondamentaux de la personne handicapée*, G.-A. Dal et Fr. Krenc (dir.), Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2006, p. 73-74).

¹⁸ A. GUBBELS et J.-A. VANDEVILLE, *ibidem*, p. 74. En ce sens également : G. QUINN *et al.*, *op. cit. supra* n.17. Compar. A. BOUJEKA, *op. cit.*, *supra* n.17, p. 100 *in fine* et 101. En dépit de l'approche catégorielle qu'elle adopte, la Convention n'en reconnaît pas moins, dès son préambule, « la diversité des personnes handicapées » (point i).

¹⁹ Le propos est généralisable à tous les traités dont le champ d'application personnel se limite à une catégorie de personnes, comme les enfants, les femmes ou encore les minorités.

²⁰ J. DHOMMEAUX, *op. cit.*, *supra* n.9, p. 532. En ce sens également : G. DE BECO, « Article 33(2) ... », *op. cit.*, *supra* n.3, p. 84.

²¹ Voy. par ailleurs la déclaration de révision de la Constitution du 25 avril 2014 qui, à l'instar de celle du 6 mai 2010, ouvre à révision le « du titre II de la Constitution, en vue d'y insérer un article nouveau permettant de garantir la jouissance des droits et libertés aux personnes handicapées » ; cf. aussi la proposition de révision de la Constitution, devenu caduque suite à la dissolution des chambres, visant à insérer, au titre II de la Constitution, un article 22^{ter} garantissant le droit des personnes handicapées de bénéficier des mesures appropriées qui leur assurent l'autonomie et une intégration culturelle, sociale et professionnelle, *Doc. parl.*, Sén., sess. 2012-2013, n° 5-139. Compte tenu du catalogue de droits d'ores et déjà existant aux niveaux international et constitutionnel, il nous semble que l'effet attaché à ce type de consécration constitutionnelle serait tout au plus d'ordre symbolique.

activement aux processus de prise de décisions concernant les politiques et programmes, en particulier ceux qui les concernent directement »²².

Cette position, que traduit le slogan « *Nothing about us without us* »²³, participe de l'idée selon laquelle « la justice démocratique envers les minorités ou les groupes désavantagés exige leur représentation adéquate dans les processus de décision politique », sous peine, pour les politiques publiques qui les concernent, « d'être biaisées ou incomplètes »²⁴.

En son principe, et particulièrement en ce qui concerne les personnes en situation de handicap qui sont, pour ainsi dire, absentes de la démocratie représentative²⁵, l'idée est sans conteste séduisante. Elle soulève cependant immédiatement la question de la représentativité d'une catégorie de personnes par essence hétérogène, et parfois en peine de se faire entendre ou, tout simplement, en défaut de pouvoir s'exprimer. L'idée d'égalité au cœur de la démocratie délibérative²⁶ (égalité entre groupes privilégiés et groupes marginalisés, mais aussi entre représentants du groupe marginalisé) paraît d'emblée s'accompagner d'une part de démenti²⁷, comme en atteste, du reste, le processus d'élaboration du décret « inclusion ».

²² Point o.

²³ L'origine de cette position remonterait au Forum européen des personnes handicapées (en ce sens : Br. GAURIER et D.-A. MICHEL, *Tous inclus ! Réinventer la vie dans la Cité avec les personnes en situation de handicap*, Paris, Les Editions de l'Atelier/Éditions Ouvrières, 2010, p. 27). Sur le processus participatif qui a présidé à la rédaction de la Convention elle-même, cf. Br. GAURIER et D.-A. MICHEL, *ibidem*, p. 27.

²⁴ M. S. WILLIAMS, « Représentation de groupe et démocratie délibérative : une alliance malaisée », *Philosophiques*, vol. 29, n° 2 : La démocratie délibérative, D. Leydet (dir.), 2002, p. 215, et les références citées à la note 2 (article disponible à l'adresse suivante : <http://www.erudit.org/revue/philoso/2002/v29/n2/>). Au sujet de la démocratie participative en général, qu'en l'espèce, on ne distingue pas de la démocratie délibérative, voy. e.a. J. CHEVALLIER, *L'Etat post-moderne*, Paris, LGDJ, 2^{ème} éd., 2004, p. 166-173 (l'auteur distinguant pour sa part l'un et l'autre types de démocratie élargie). Sur le manque d'articulation entre démocraties participative et représentative, cf. notamment H. DUMONT et Fr. TULKENS, « Citoyenneté et responsabilité en droit public », in *La responsabilité, face cachée des droits de l'homme*, H. Dumont, F. Ost et S. van Drooghenbroeck (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2005, spéc. p. 246-247.

²⁵ Combien, parmi nos parlementaires et nos ministres, compte-t-on de personnes en situation de handicap ? Voy. par ailleurs, au sujet des incapacités électorales, les nouveaux art. 7 du Code électoral et 492/1, § 1^{er}, du Code civil, tels que modifiés par la loi précitée du 21 janvier 2013, qui s'inscrivent en tout cas mieux que le régime juridique antérieurement applicable dans la ligne de la jurisprudence strasbourgeoise (CEDH, *Alajos Kiss c. Hongrie*, Requête n° 38832/06, 20 mai 2010).

²⁶ M. S. WILLIAMS, *op. cit.*, supra n. 24, p. 218, en ce compris la référence citée, et p. 222.

²⁷ Sur la difficulté langagière des personnes en situation de handicap et le paradigme de la traduction, cf. A. BLANC, « La traduction des langues des déficiences », in *Voies et voix du handicap*, M. Jouan (dir.), Grenoble, PUG, 2013, spéc. p. 121, 125-143.

Le décret « inclusion » fut adopté au terme d'une « démarche de concertation collective » encadrée par le Centre d'études sociologiques de l'Université Saint-Louis (C.E.S.).

Comme le précise le rapport final de 2011²⁸, le « dispositif participatif de concertation dans le secteur bruxellois du handicap » mis en place « était ouvert à toute personne concernée par le secteur et ses problématiques, et a été scindé en trois phases successives (questionnaire, séminaire de départ, groupes (de discussion) thématiques) »²⁹.

« *Nothing about us without us* » ? Si le décret « inclusion » « est le résultat d'une méthodologie participative de grande ampleur »³⁰, l'(absence de) sélection des participants et le type de légitimités associées à la discussion posent question. « Dans l'esprit du décret "inclusion", le choix a été fait de ne pas (établir) de distinction entre les différentes formes de handicap », indique à cet égard le rapport final du C.E.S., tout en précisant, à propos de la première phase du processus participatif, qu'il s'agit d'une des « limites de (la) méthode » suivie³¹. On peut se demander si en laissant à ce point ouvert le processus participatif, le législateur ne travaille pas, dès cet instant, avec la fiction d'une catégorie générale et abstraite de la personne handicapée relativement homogène et à laquelle s'adresse du reste son prescrit³² : la personne capable de se projeter dans l'avenir, au

²⁸ Entre la remise du rapport issu du processus participatif et l'adoption du décret en janvier 2014, long est le temps écoulé, et ce, d'autant plus que le décret adopté n'est toujours pas entré en vigueur (cf. *infra*).

²⁹ Rapport final du C.E.S., p. 10. Concrètement, 11 000 courriers ont été envoyés aux personnes inscrites auprès des services de l'administration PHARE (service à gestion séparée chargé de l'administration de la politique des personnes handicapées de la Cocof) et un mailing spécifique a été adressé aux professionnels du secteur du Handicap (Rapport final du C.E.S., p. 11). 658 personnes ont répondu au questionnaire en ligne sur le site de l'administration PHARE. Le séminaire d'une journée a, pour sa part, réunit 300 participants, conduits à « élaborer un premier diagnostic de la situation actuelle et (à) identifier des pistes d'amélioration à approfondir lors de la troisième étape de cette démarche » (Rapport final du C.E.S., p. 12). La ventilation s'opérait de la manière suivante : 70% de professionnels et 13% de personnes handicapées et/ou de proches (Rapport final du C.E.S., p. 12). Quant aux sept groupes de travail « mis sur pied, à partir des thématiques dégagées de la note d'intention », on sait seulement qu'ils « étaient composés à la fois des personnes handicapées et de proches, de professionnel du secteur du Handicap et de professionnels d'autres secteurs pouvant être en contact avec des personnes handicapées » (Rapport final du C.E.S., p. 13).

³⁰ Avis du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé, Doc., Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 83.

³¹ L'indication figure en effet, parmi d'autres, sous l'intitulé « Limites de cette méthode » (rapport final du C.E.S., p. 11).

³² Cf. en ce sens également l'intitulé du décret relatif à l'inclusion de *la personne handicapée*, étant entendu que juste après avoir précisé la portée de cette notion à l'article 2, 2°, le décret définit la « personne de grande dépendance » de la manière suivante : « personne en situation de handicap qui connaît une restriction extrême de son autonomie entraînant la nécessité d'une

point de pouvoir élaborer un projet de vie, celle qui partage et aspire à l'idéal d'autonomie qui inspire le décret, celle qui, en amont et pour ces raisons, a encore la force, en plus d'avoir la capacité, de s'exprimer dans le cadre d'un processus participatif³³. Comme si la voix qu'il s'agissait d'entendre était unique ou presque (quels points communs, pourtant, entre le tétraplégique et le trisomique, le handicap mental et le handicap moteur, l'aveugle et le sourd-muet, ... ?). On pourrait à la limite s'accommoder de cette fiction si toutes les personnes en situation de handicap avaient été adéquatement représentées, de sorte que, même déformées, leurs voix aient pu être entendues. Rien n'est moins certain, cependant, compte tenu du caractère facultatif du processus de participation initié ; en tout cas n'a-t-on trouvé aucune information quant aux types d'organisations associées. De ce point de vue, l'inclusion prônée apparaît bien relative³⁴ et en rupture avec le principe d'égalité auquel elle s'adosse ; elle peine à atteindre l'objectif qu'elle aurait dû poursuivre, à savoir, notamment, une meilleure prise en compte par les autorités des intérêts et spécificités des personnes handicapées³⁵.

Encore faudrait-il pour garantir une réelle représentativité des personnes en situation de handicap que la Commission communautaire française dispose, d'une part, de données quantitatives et qualitatives relatives aux types de handicaps rencontrés sur le territoire bruxellois, et, d'autre part, d'une vision claire des organismes représentatifs des différentes personnes en situation de handicap. Comment, en effet, parvenir à organiser un processus participatif digne de ce nom sans être averti du

présence active et continue d'un tiers, et d'aides et de soins très importants dans la gestion et les choix de la vie quotidienne » (art. 2, 3°, du décret). Cf. à ce sujet la contribution au présent dossier de M. VANDERSTRAETEN.

³³ Sur l'idéal type de la personne handicapée à l'œuvre dans le décret « inclusion », cf. la contribution de N. MARQUIS au présent dossier. Compar. avec le raisonnement tenu par Philippe Sanchez à propos de la loi française du 11 février 2005 qui, elle aussi, promeut l'autonomie en faveur de toutes les personnes handicapées (*Justice pour les personnes handicapées*, Grenoble, PUG, 2014, spéc. p. 34-35, p. 80 et s.). Comme le relèvent pertinemment Fabrizio Cantelli et Jean-Louis Genard, la revendication sous-jacente à la démocratie délibérative participe elle-même de « ce régime singulier de subjectivité et de citoyenneté centré sur l'autonomie et le gouvernement de soi » (« Jalons pour une sociologie politique de la subjectivité », in *Action publique et subjectivité*, F. Cantelli et J.-L. Genard (dir.), Paris, LGDJ, 2007, p. 29).

³⁴ En ce sens : B. DE BACKER, *Projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée en Région de Bruxelles-Capitale. Origines, philosophie, méthode, calendrier et implications*, Bruxelles, Conseil bruxellois de coordination sociopolitique, 2014, p. 15.

³⁵ Sur les finalités du processus participatif, voy. notamment (en matière d'environnement mais le propos nous paraît généralisable) : M. DELNOY, « Définition, notions de base, raison d'être et sources juridiques des procédures de participation du public », in *La participation du public au processus de décision en matière d'environnement et d'urbanisme*, B. Jadot (dir.), Bruxelles, Bruylant, 2005, p. 18 et s.

nombre de personnes handicapées concernées et de leurs spécificités, sans connaître les associations pouvant légitimement prétendre s'exprimer au nom des personnes qu'elles sont appelées à représenter ? De manière générale, sans doute eût-il été préférable d'initier une coordination entre les différentes autorités compétentes à cette fin³⁶, avant de se précipiter vers un processus inclusif qui, dans ces conditions, s'avère nécessairement partiel. Dans ses observations finales, en réponse au rapport déposé par la Belgique, le Comité des droits des personnes handicapées « regrette (en ce sens) le manque de données ventilées sur les personnes handicapées. Il rappelle que de telles informations sont indispensables pour connaître la situation de certains groupes de personnes handicapées dans l'État partie qui peuvent présenter des degrés divers de vulnérabilité, pour élaborer les lois, les politiques et les programmes adaptés à leur situation et pour évaluer la mise en œuvre de la Convention »³⁷.

Si ces considérations concernent l'amont du décret « inclusion », le législateur ne nous semble pas davantage avoir pris les mesures susceptibles d'assurer que, lorsque le décret entrera en vigueur, l'association des personnes handicapées aux politiques qui les concernent sera mieux assurée. Certes l'article 30, 2°, du décret range parmi les services d'appui collectif « l'association représentative de personnes

³⁶ « Comme la politique dans le domaine du handicap est une compétence partagée entre le niveau fédéral et les entités fédérées et comme il n'y a pas de définition uniforme du handicap en Belgique, il n'y a pas non plus de statistiques coordonnées dans les domaines abordés par la Convention de l'ONU. Il reviendra au mécanisme de coordination de veiller à une amélioration de cet aspect », précise l'Etat belge dans le rapport soumis, le 28 juillet 2011, au Comité des droits des personnes handicapées (§ 176). L'ancien Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme rétorqua sur ce point qu'« au niveau fédéral, c'est le SPF Sécurité sociale / DG Personnes handicapées qui est chargé de la reconnaissance officielle des personnes handicapées. Et d'après l'Institut National de Statistiques, c'est bien cette DG qui peut fournir des statistiques en matière de handicap », tout en relayant le point de vue des agences régionales d'intégration des personnes handicapées qui soulignent « la difficulté d'établir des statistiques [...]. En effet, il n'existe pas de base de données officielle sur les personnes handicapées car d'une part il n'y a jamais eu de recensement au niveau de cette population et d'autre part les critères permettant d'établir le degré de handicap ne sont pas scrupuleusement identiques d'une région à l'autre en Belgique » (Rapport parallèle du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme du 20 août 2014 au premier rapport périodique de la Belgique dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention des Nations Unies relatives aux droits des personnes handicapées, p. 48).

³⁷ Observations finales précitées, § 42. Et le Comité de « recommande(r) à l'État partie de systématiser la collecte, l'analyse et la diffusion de données ventilées par sexe, âge et handicap, d'amplifier l'action de renforcement des capacités en la matière, d'élaborer des indicateurs intégrant le genre pour servir de support à l'élaboration de textes législatifs, à la prise de décisions et au renforcement des capacités institutionnelles requises pour assurer le suivi des progrès accomplis dans la mise en œuvre des différentes dispositions de la Convention et l'établissement de rapports y relatifs » (*ibidem*, § 43).

handicapées et de leur famille » qui a pour missions, selon l'article 32, « de défendre les intérêts de la personne handicapée et de sa famille et de promouvoir son droit à l'inclusion dans la société ». Néanmoins, il existe bon nombre d'associations représentatives : le *Belgian Disability Forum* (BDF) – qui entend représenter les personnes handicapées au niveau européen et international – en comprend lui-même dix-huit³⁸. Sur quelle base la Cocof reconnaîtra-t-elle l'association représentative de personnes handicapées et de leur famille ? Le décret se borne à confier au Collège la faculté de fixer des critères de reconnaissance en apportant pour unique précision que ceux-ci portent notamment sur le nombre de membres de l'association³⁹.

3. Le contenu du décret du 17 janvier 2014

L'article 19 de la Convention relative aux droits des personnes handicapées enjoint les États parties à reconnaître à « toutes les personnes handicapées le droit de vivre dans la société, avec la même liberté de choix que les autres personnes, et [à prendre] des mesures efficaces et appropriées pour faciliter aux personnes handicapées la pleine jouissance de ce droit ainsi que leur pleine intégration et participation à la société ». C'est à partir de cette disposition que le législateur de la Cocof définit l'inclusion⁴⁰, notion clef du décret du 17 janvier 2014.

Abrogeant le décret du 4 mars 1999 relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées, le décret « inclusion » entend substituer à une approche essentiellement intégrative et institutionnelle une démarche inclusive, en vertu de laquelle il appartient moins aux personnes handicapées de s'adapter à la société qu'à celle-ci d'adapter l'environnement aux besoins des personnes handicapées. Selon l'exposé des motifs, « alors que l'intégration suppose une démarche unilatérale d'adaptation des personnes handicapées à leur environnement, l'inclusion envisage une relation d'approche réciproque »⁴¹. Dans cette perspective, le

³⁸ <http://bdf.belgium.be/fr/bdf/members.html>

³⁹ Art. 101 du décret « inclusion ». On relèvera par ailleurs que le Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la santé, instauré par un décret de la Cocof du 5 juin 1997, comprend une section « Personnes handicapées » dont l'avis est requis sur les projets de décrets et leurs arrêtés d'exécution relatifs aux personnes handicapées. Selon l'arrêté du Collège du 11 septembre 1997, cette section se compose de 24 membres ventilés comme suit : pouvoirs organisateurs (6 membres), travailleurs des secteurs (4 membres), utilisateurs ou publics-cibles (8 membres) et experts (6 membres). Le Collège désigne les membres de la section en choisissant parmi les candidatures déposées par les organisations représentatives. Cette procédure ne garantit ni la représentation de la diversité des handicaps ni la participation directe des personnes handicapées.

⁴⁰ Art. 2, 1°, du décret.

⁴¹ *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 4

décret « inclusion » propose une définition « environnementale » du handicap⁴². Y sont, en outre, formulés des principes d'inclusion que les autres dispositions du décret visent à mettre en œuvre⁴³. Au cœur de ces principes, on trouve l'idée que les personnes handicapées ont un projet de vie⁴⁴ qu'elles peuvent réaliser grâce à un projet individualisé⁴⁵. À condition de satisfaire aux critères d'admission qu'il détermine⁴⁶, le décret prévoit par ailleurs trois catégories d'interventions en faveur de la personne handicapée : les aides à l'inclusion, les activités de jour et les lieux de vie⁴⁷.

Les aides à l'inclusion visent aussi bien des prestations individuelles que des services⁴⁸. Les prestations individuelles prennent la forme d'interventions financières destinées à couvrir un large spectre, allant des frais de déplacement aux aides à la formation professionnelle, en passant par des aides aux aménagements mobiliers et immobiliers. Les services sont tout aussi nombreux et variés. Il s'agit tantôt d'offrir un appui individuel (citons le service d'appui à la communication alternative ou encore le service d'appui à la formation professionnelle) ou collectif (l'on songe par exemple au service de formation aux spécificités du handicap), tantôt, d'instaurer des

⁴² Art. 2, 2°. Cette définition cohabite avec une approche davantage médicale lorsqu'il s'agit d'établir les critères d'admission ouvrant au bénéfice des prestations du décret (voy. *infra*, note 46, ainsi que la contribution de M. VANDERSTRAETEN au présent dossier).

⁴³ Art. 3 et 4 du décret. Il s'agit, entre autres, de « permettre à la personne handicapée de développer ses capacités d'autonomie quel que soit son lieu de vie » (art. 3, 3°), de « favoriser de façon prioritaire l'accès de la personne handicapée aux services généraux destinés à l'ensemble de la population, en incitant l'adaptation de ces services aux besoins de la personne handicapée, et (de) permettre le développement d'une aide supplétive » (art. 3, 4°).

⁴⁴ « Expression des aspirations présentes et futures de la personne handicapée et de ses choix (...) (l)e projet de vie donne du sens à ce que vit la personne, il est personnel, singulier et évolutif » (art. 2, 7°, du décret).

⁴⁵ Le projet individualisé est défini de la manière suivante : « moyens à mettre en œuvre pour tendre vers la réalisation du projet de vie de la personne handicapée et qui sont définis par le centre, service, logement, association ou entreprise, avec la personne handicapée, ainsi qu'avec sa famille ou son entourage » (art. 2, 8°, du décret). Pour une lecture critique, voy. la contribution de N. MARQUIS au présent dossier.

⁴⁶ Ces critères sont liés à l'âge, à la nationalité et à une limitation des capacités d'un certain seuil (en principe, 30% au moins de la capacité physique ou 20% au moins de la capacité mentale, attesté par un médecin librement choisi). Sur les conditions d'accès des mineurs non européens, cf. les recommandations du Centre interfédéral pour l'égalité des chances et du Délégué général aux droits de l'enfant *in* Rapport parallèle du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme au premier rapport périodique de la Belgique dans le cadre de la mise en œuvre de la Convention des Nations unies relatives aux droits des personnes handicapées, p. 8 ; avis du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme du 14 août 2013, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 95, point II.3.4) et l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 42, point 2, c), sous l'article 6). Le législateur est resté sourd à ces interpellations.

⁴⁷ Art. 5 du décret.

⁴⁸ Chapitre 4 du décret.

services d'accompagnement, de soutien aux activités d'utilité sociale, d'aide à l'inclusion scolaire et extrascolaire, ou encore de loisirs inclusifs.

Les activités de jour recouvrent, pour leur part, différents dispositifs qui sont principalement axés sur la mise à l'emploi des personnes handicapées⁴⁹. Ainsi en est-il du mécanisme d'aide à l'emploi permettant l'insertion progressive des personnes handicapées dans des emplois ordinaires, le financement de l'adaptation de leur environnement de travail ou l'intervention dans la rémunération et les cotisations sociales d'un travailleur handicapé pour compenser son moindre rendement. S'agissant de l'insertion par le travail, l'on peut également évoquer les entreprises de travail adapté destinées prioritairement à la personne handicapée « lorsque celle-ci est apte à mener une activité professionnelle, mais ne peut l'exercer, provisoirement ou définitivement, dans des conditions habituelles de travail »⁵⁰.

Quant aux lieux de vie, ils rassemblent les dispositifs mis en place pour faciliter l'accès au logement de la personne handicapée⁵¹, soit dans une famille d'accueil, soit dans un logement collectif adapté, soit encore dans un logement inclusif qui, contrairement au logement collectif adapté, rassemble des personnes handicapées et des personnes valides.

Si on compare cette panoplie de mesures aux dispositifs du décret du 4 mars 1999, on constate qu'un certain nombre d'interventions étaient d'ores et déjà assurées, souvent sous une autre appellation. Parmi les aides à l'inclusion, on trouve dans le décret du 4 mars 1999 l'équivalent des prestations individuelles, qualifiées d'« intégration sociale », deux des quatre services d'appui individuel (à savoir le service d'appui à la communication et à l'interprétation pour les personnes sourdes, et le service d'appui à la formation professionnelle), ainsi que le service d'accompagnement. Assez logiquement compte tenu de son prisme socioprofessionnel, on retrouve aussi, dans le décret du 4 mars 1999, les aides à l'emploi et les entreprises de travail adapté. Enfin, les logements collectifs adaptés créés par le décret « inclusion » correspondent aux anciens centres d'hébergement et, sous l'empire du décret du 4 mars 1999, les services d'accompagnement exercent les missions dévolues par le décret « inclusion » au service d'accueil familial.

S'il y a continuité du point de vue de ces différentes prestations, cela ne signifie pas que le décret « inclusion » n'ait pas apporté l'une ou l'autre innovations. Ainsi, les bénéficiaires de prestations individuelles seront à

⁴⁹ Chapitre 5 du décret.

⁵⁰ Art. 52 du décret.

⁵¹ Chapitre 6 du décret.

l'avenir conseillés et orientés par un service d'appui technique. Par ailleurs, les missions d'un certain nombre de services ont été précisées. À lire l'exposé des motifs, « une attention particulière a été portée sur la nécessité de compléter et préciser certaines dispositions du décret de 1999 qui se révèlent trop succinctes pour être interprétées comme allant dans le sens de la CDPH. Cela concerne principalement des éléments de définition des différentes missions dévolues aux centres, services, logements, associations et entreprises, qui sont dès lors détaillées dans le présent décret »⁵². Le décret « inclusion » introduit également des prestations qui n'avaient pas d'équivalent dans la législation antérieure. Ainsi en est-il des services d'appui collectif chargés de former aux spécificités du handicap⁵³ et d'associer notamment l'association représentative de personnes handicapées. Citons également les services de soutien aux activités d'utilité sociale, les services d'aide à l'inclusion scolaire et extrascolaire et les services de loisirs inclusifs. Ces nouveaux services traduisent la volonté de ne pas réduire l'inclusion des personnes handicapées à la question du travail. Il en va de même pour les services de participation par des activités collectives qui, dans une optique de mixité sociale, s'adressent aux personnes handicapées et aux personnes valides souhaitant réaliser une activité au profit de la société. Autre nouveauté importante : les services de logement inclusif⁵⁴.

Il y a du neuf et du moins neuf dans les prestations offertes par le décret « inclusion », mais son principal apport réside dans ses premières dispositions, celles qui définissent l'inclusion, la personne handicapée, le projet de vie, le projet individualisé ainsi que les principes d'inclusion. Le décret du 4 mars 1999 laisse moins de place aux définitions, et ses travaux préparatoires, comme du reste ceux des décrets antérieurs, n'apportent pas davantage de précision sur l'approche du handicap qui le sous-tend. L'auteur du décret « inclusion » profite en quelque sorte des silences du décret de 1999 pour considérer que la philosophie à partir de laquelle celui-

⁵² *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 4.

⁵³ Il n'empêche que le décret du 4 mars 1999 confie aux services d'accompagnement la mission de participer à une sensibilisation collective au handicap des professionnels et de toute personne en relation avec la personne handicapée.

⁵⁴ L'ajout de plusieurs services a été critiqué par le Conseil d'État. Ce dernier observe ainsi que le chapitre 4 consacré aux aides à l'inclusion « règle un grand nombre de services, dont certains sont parfois fort proches, comme les "services de soutien aux activités d'utilité sociale" et les services "de participation par des activités collectives". Ces services ont parfois une mission limitée. La section de législation se demande, dès lors, s'il ne conviendrait pas de restreindre le nombre de services ou de permettre davantage, comme le fait l'article 40, à un service d'exercer les missions en principes dévolues à un autre service » (*Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 43).

ci a été pensé « est relativement obsolète par rapport à l'évolution de la perception du handicap au sein de la société »⁵⁵. L'usage du mot « intégration » semble suffire à prêter au décret du 4 mars 1999 une conception selon laquelle c'est à la personne handicapée à s'adapter à la société, essentiellement à partir du travail⁵⁶. On remarquera néanmoins qu'en Région wallonne, le mot « intégration » figure toujours au frontispice des politiques publiques relatives aux personnes handicapées⁵⁷, jusqu'à se retrouver dans l'appellation de l'organisme d'intérêt public actif en la matière, l'Agence wallonne pour l'intégration de la personne handicapée (AWIPH). Si l'on est par ailleurs averti du fait que le premier axe stratégique du contrat de gestion 2012-2017 de l'AWIPH s'intitule « une société plus inclusive », on peut alors penser qu'en Wallonie, intégration ne s'oppose pas à inclusion ; les termes sont plutôt synonymes. Du reste, si le décret « inclusion » de la Cocof reprend une série de prestations du décret « intégration » du 4 mars 1999, tout en apportant quelques changements cosmétiques, ne faut-il pas en conclure que les fondamentaux de celui-ci n'étaient pas si dépassés que ça ? On relèvera en ce sens que le premier avant-projet de décret relatif à l'intégration sociale et professionnelle des personnes handicapées contenait une définition du handicap qui n'était pas exclusivement d'ordre médical : « la perte ou la restriction des possibilités de participer à la vie de la collectivité à égalité avec les autres »⁵⁸. A l'époque, cette définition avait été omise pour tenir compte de l'avis du Conseil d'État qui la jugeait « à ce point large qu'elle perd(ait) toute signification »⁵⁹. Il n'empêche que la définition finalement retenue à l'article 6 du décret du 4 mars 1999 comporte une dimension sociale : « par handicap, il faut entendre le désavantage social résultant d'une déficience ou d'une incapacité qui limite ou empêche la

⁵⁵ Exposé des motifs, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 4.

⁵⁶ Exposé des motifs, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 3.

⁵⁷ Le livre IV de la Partie II du Code wallon de l'action sociale et de la santé est intitulé « Intégration des personnes handicapées », même si l'article 263 dispose : « Le Gouvernement veille à assurer la pleine et entière participation des personnes handicapées à la vie sociale et économique, quels que soient l'origine, la nature ou le degré de leur handicap », et quand bien même les principes repris à l'article 264 s'apparentent aux principes d'inclusion du décret de la Cocof du 17 janvier 2014.

⁵⁸ *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 1998-99, n° 75-1, p. 49.

⁵⁹ Avis n° 26.950/4 rendu le 27 avril 1998 (*Doc.*, Ass. Cocof, sess. 1998-99, n° 75-1, p. 42). Le Conseil d'État ajoutait avec une certaine maladresse : « la notion de handicap ne présente aucune utilité, la personne handicapée étant suffisamment définie par les termes "personne présentant une limitation des possibilités d'intégration sociale et professionnelle due à une insuffisance ou à une diminution d'au moins 30 p.c. de sa capacité physique ou d'au moins 20 p.c. de sa capacité mentale" ».

réalisation d'un rôle habituel par rapport à l'âge, au sexe, aux facteurs sociaux et culturels »⁶⁰.

Au regard de la jurisprudence intransigeante que l'on vient d'évoquer, on ne peut manquer de s'interroger sur les dispositions de principe qui semblent constituer la principale innovation du décret « inclusion ». Elles s'apparentent à du *soft law*. Certes, il s'agit de règles de droit positif, inscrites dans des normes adoptées par les autorités compétentes. Mais le comportement qu'elles prescrivent est à ce point vague que leur méconnaissance ne peut être sanctionnée. De telles règles de « *soft law* intralégislatif » ne sont pas rares⁶¹. « Avant de contraindre, la loi doit convaincre et donc (s')expliquer »⁶². La règle de droit a une fonction axiologique : elle proclame les intérêts protégés par la puissance publique⁶³, elle procède de l'énonciation de valeurs fortes, de grandes orientations et de buts collectivement poursuivis⁶⁴. Dans son avis sur l'avant-projet de décret « inclusion », le Conseil d'État ne s'est d'ailleurs pas montré hostile à ces dispositions de principe⁶⁵. Que l'Assemblée de la Commission communautaire française souhaite se réapproprier les promesses d'ores et déjà formulées par une autre source formelle du droit belge (la Convention onusienne sur le droit des personnes handicapées), on peut le concevoir au nom de l'effectivité symbolique du droit, « entendue (...) comme l'aptitude de

⁶⁰ Sur cette définition, voy. la contribution de M. VANDERSTRAETEN à ce dossier, spéc. la note 43 et la décision jurisprudentielle mentionnée.

⁶¹ X. DELGRANGE et L. DETROUX, « La *soft law* intralégislative : les lois dépourvues de contenu normatif ou *mollis lex sed lex* », in *Les sources du droit revisitées*, I. Hachez et al. (dir.), vol. 2, Limal/Bruxelles, Anthemis/Publications de l'Université Saint-Louis - Bruxelles, 2012, p. 147 à 197.

⁶² X. DELGRANGE et L. DETROUX, *ibidem*, p. 196.

⁶³ P. LASCOUMES et P. LE GALÈS, « De l'innovation instrumentale à la recomposition de l'État », in *Gouverner par les instruments*, P. Lascoumes et P. Le Galès (dir.), Paris, Sciences Po, 2004, p. 361.

⁶⁴ L. DUMOULIN et C. ROBERT, « Autour des enjeux d'une ouverture des sciences du politique au droit. Quelques réflexions en guise d'introduction », in *La juridicisation du politique*, J. Commaille, L. Dumoulin et C. Robert (dir.), Paris, L G D J., 2010, p. 20.

⁶⁵ « Il n'est pas de tradition de faire figurer dans le dispositif des dispositions dépourvues de contenu normatif ; il est toutefois loisible au législateur d'entamer son décret par un article définissant les objectifs poursuivis par la réglementation, notamment afin de lui permettre d'explicitier les buts qu'il poursuit, de déterminer les critères d'évaluation de la politique qu'il entend mener et d'aider à l'interprétation des dispositions normatives » (Projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc.*, Ass. Ccof, avis de la section de législation, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 41). Compar. avec la position adoptée par le Conseil d'État dans l'avis n° 46.112/2 du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 30 avril 2009 organisant un encadrement différencié au sein des établissements scolaires de la Communauté française afin d'assurer à chaque élève des chances égales d'émancipation sociale dans un environnement pédagogique de qualité, *Doc.*, Parl. Com. fr., sess. 2008-2009, n° 698/1, p. 58.

la loi à marquer les représentations de ses destinataires »⁶⁶. Le décret « inclusion » mise sur cette effectivité symbolique pour traduire et produire un changement de paradigme dans les politiques des personnes handicapées. Il est ainsi un texte (re)fondateur d'une politique publique. Le procédé consistant à marquer un changement de politique publique avec des dispositions principielles peut s'observer dans d'autres matières⁶⁷. Il suppose néanmoins, à notre estime, que les moyens soient à la hauteur des objectifs assignés.

Or, outre qu'il reprend une grande partie des prestations régies par la législation précédente, l'ambition affichée par le décret « inclusion » tranche avec la modestie des moyens prévus pour assurer sa mise en œuvre. À cet égard, on notera de manière liminaire que le commentaire des articles précise que les dispositions consacrant les principes d'inclusion énoncent une obligation de moyen et non de résultat⁶⁸.

On observera aussi, et plus fondamentalement, que le décret laisse au Collège le soin de définir la date de son entrée en vigueur⁶⁹. Contrairement aux apparences, nous sommes donc encore, en 2015, dans la logique d'intégration promue par le décret du 4 mars 1999 qui continue à régir la matière⁷⁰. La déclaration de politique générale de la Cocof pour la législature 2014-2019 ne contient aucun engagement ferme présageant une entrée en vigueur du décret à brève échéance⁷¹. De plus, à ce jour, nul arrêté n'a été adopté pour assurer l'exécution du décret « inclusion ». Ce

⁶⁶ Sur la différence entre effectivité instrumentale et symbolique, voy. Fr. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *De la pyramide au réseau ? Pour une théorie dialectique du droit*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2002, p. 334, les auteurs ajoutant : « offrir des modèles de sens, diffuser des valeurs collectives, crédibiliser des fonctions fondatrices, n'est-ce pas en effet le rôle le plus fondamental du droit, au-delà de sa capacité à diriger les conduites ? » (*ibidem*, p. 334). Cet effet symbolique, susceptible d'instituer sur le long terme, est en tout cas assumé par la Convention onusienne. La mise en œuvre progressive et graduelle qui caractérise en particulier les droits sociaux s'en accommode autant qu'elle le présuppose.

⁶⁷ On pense, entre autres, au décret « missions » dans l'enseignement obligatoire en Communauté française. Voy. H. DUMONT et M. COLLIN (dir.), *Le décret du 24 juillet 1997 définissant les missions prioritaires de l'enseignement. Approche interdisciplinaire*, Bruxelles, Publications des facultés universitaires Saint-Louis, 1999.

⁶⁸ Commentaires des articles, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 8.

⁶⁹ Art. 119 du décret.

⁷⁰ Ceci n'empêche pas le Collège de soutenir des initiatives ou projets pilotes comme l'association « Les pilotis » qui promeut le logement inclusif.

⁷¹ L'exposé général du budget 2015 de la Cocof mentionne une mise en œuvre progressive du décret avec un objectif, celui de disposer de l'ensemble des arrêtés d'exécution au cours de la législature 2014-2019 (*Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2014-15, n° 8/5, p. 34). Cet objectif n'est pas sans ressemblance avec celui formulé au sein de l'exposé général du budget 2014 (« disposer de la plupart des arrêtés d'exécution du décret au cours de cette législature » ; voy. *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2013-2014, n° 100/5, p. 29 et 30), sauf qu'il visait alors la législature 2009-2014 ...

dernier offre pourtant de nombreuses délégations au Collège, dont certaines ont été qualifiées – à juste titre – d'excessives par le Conseil d'État⁷².

Si le décret « inclusion » n'est pas entré en vigueur, c'est avant tout parce que la Cocof n'a pas injecté les moyens budgétaires nécessaires. Pourtant, la rédaction des dispositions consacrées aux subventions est prudente. L'article 77 du décret rappelle d'emblée que les subventions octroyées aux centres, services, logements et entreprises agréés qu'il vise ne le seront que « dans les limites des crédits budgétaires »⁷³. Par ailleurs, aucun montant précis de subventions minimales n'est prévu et leur indexation n'est pas assurée. Or, si l'on veut garantir que des moyens suffisants soient consacrés à ces politiques, il est indispensable d'inscrire dans un texte décretaal le montant des subventions. A défaut, les subsides octroyés sont particulièrement vulnérables aux mesures d'économies budgétaires puisqu'ils peuvent être rabotés sans qu'il ne soit nécessaire de modifier la législation organique⁷⁴.

Au sein de la Commission des affaires sociales, plusieurs parlementaires avaient d'ailleurs interpellé la ministre de la Politique d'aide aux personnes handicapées sur la faisabilité budgétaire du décret en projet,

⁷² Avis du Conseil d'Etat n° 53.538/4 du 11 juillet 2013 sur un avant-projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc.*, Ass. Cocof, avis de la section de législation, sess. 2012-2013, n°96/1, p. 40. Sur les six délégations que le Conseil d'Etat jugeait problématiques, seule une a été revue (suppression de l'article 19, 7°, en projet qui incluait, parmi les aides à l'inclusion, « en fonction de l'évolution des nécessités, toute autre intervention, fixée par le Collège, ayant pour objectif de favoriser l'inclusion de la personne handicapée »).

⁷³ Il en va de même de l'article 96, alinéa 1^{er}, du décret, qui enserme expressément le soutien apporté aux projets particuliers de courte durée en matière d'inclusion de la personne handicapée « dans les limites des crédits budgétaires ». La formule apparaît cependant dépourvue d'incidence, signifiant seulement que la subvention ne peut être accordée « que dans les limites d'un crédit inscrit au budget » (C.E., *Gérard*, n° 86. 973, 27 avril 2000, cité par J. DE BEYS, B. GORS et C. THIEBAUT, « La procédure d'octroi des subventions », in *Les subventions*, D. Renders (dir.), Bruxelles, Larcier, 2011, p. 313). Or, tel est toujours le cas : « un pouvoir subsidiant ne pourrait pas octroyer une subvention au-delà des crédits budgétaires. (...) En d'autres termes, l'octroi de la subvention est toujours conditionné par l'inscription au budget des crédits nécessaires » (S. BEN MESSAOUD, Ph. BOUVIER, L. GALLETZ et N. VAN DER MAREN, « Le régime d'institutionnalisation », in *Les subventions*, D. Renders (dir.), Bruxelles, Larcier, 2011, p. 185-186). Cf. cependant l'avis du Conseil d'Etat cité par H. DUMONT, in « Conclusions générales. Le droit de participer à la vie culturelle face aux politiques culturelles », *R.B.D.C.*, 2014/1, p. 80, et, plus largement, les p. 79 à 81 des conclusions précitées.

⁷⁴ Particulièrement en période d'austérité, l'enjeu de « sanctuariser » des subventions en les inscrivant dans une norme législative donne ainsi la garantie d'un financement pérenne. Pour un exemple de réforme législative se réclamant de cette logique, voy. le décret du 17 juillet 2013 relatif au financement de la recherche par le Fonds national de la recherche scientifique et ses travaux préparatoires (*Doc.*, Parl. Com. fr., sess. 2012-2013, n° 521).

tout en regrettant à cet égard l'absence d'évaluation⁷⁵. Il fut rappelé que lors d'une « discussion budgétaire en novembre 2013, (...) la ministre (avait) précisé que le Collège ne disposait pas du budget pour la mise en œuvre du décret relatif à l'inclusion », et celle-ci d'affirmer par ailleurs sa « volonté (...) de réformer la politique d'aide aux personnes handicapées et de passer les frontières de ces difficultés d'ordre budgétaire et d'ordre institutionnel »⁷⁶.

Plus d'un an après l'adoption du décret « inclusion », la question des moyens reste épineuse. Dans son rapport sur le projet de budget initial 2015 de la Cocof, la Cour des comptes a relevé que la projection pluriannuelle ne tenait pas compte des dépenses générées par une entrée en vigueur du décret « inclusion »⁷⁷. Dans les années à venir, rien ne permet de penser que la Cocof disposera de marges budgétaires plus larges et, le cas échéant, qu'elle consacrera ses marges à la mise en œuvre du décret « inclusion »⁷⁸.

⁷⁵ Projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc.*, Ass. Cocof, rapport fait au nom de la Commission des Affaires sociales par Mmes Nadia El Yousfi et Gisèle Mandaila, sess. 2013-2014, n° 96/2, p. 5, 6, 7, 9 et 10.

⁷⁶ *Ibidem*, p. 10-11. Voy. également l'exposé des motifs du décret, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2013-2014, n° 96/1, p. 4 (« Étant donné qu'il n'est pas possible d'augmenter de manière substantielle et du jour au lendemain l'enveloppe budgétaire de la COCOF, ce décret entend allouer les moyens disponibles de façon la plus adéquate possible pour se conformer aux exigences de la CDPH et se situer davantage dans une approche inclusive du handicap »). Compar. avec l'avis du Centre pour l'égalité des chances et la lutte contre le racisme du 14 août 2013, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2013-2014, n° 96/1, p. 97 (« le projet de décret conditionne l'octroi des subventions visées aux articles 77 et suivants du projet de décret à la disponibilité des crédits budgétaires. On peut donc difficilement envisager ces nouvelles mesures sans dégager des moyens supplémentaires afin de ne pas réduire le texte à une simple déclaration de bonnes intentions ») et l'avis du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 83 (« une politique à budget constant provoquera beaucoup de frustrations, voire des choix difficiles à réaliser et peut-être l'exclusion de certains »). Pour une évocation par l'Etat belge de la crise économique et des contraintes budgétaires rendant illusoire une augmentation des budgets en la matière, cf. la décision sur le bien-fondé du Comité européen des droits sociaux du 18 mars 2013, *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, réclamation collective n° 75/2011, § 11 et 141 (au sujet de cette décision, voy. *infra*, point 5).

⁷⁷ Chiffrées à six millions d'euros par le PHARE (Rapport de la Cour des comptes sur les projets de décrets et de règlements contenant l'ajustement des budgets pour l'année budgétaire 2014 et les budgets pour l'année 2015 de la Commission communautaire française, *Doc.*, Ass. Cocof, 2014-15, n° 7/6 et 8/7, p. 31).

⁷⁸ Cf. *infra* point 5.

4. Les limites institutionnelles : la répartition des compétences en matière de handicap

Aux obstacles budgétaires s'ajoutent les limites institutionnelles. L'approche inclusive prônée par le décret du 17 janvier 2014 « implique que l'ensemble des politiques soient concernées par le handicap et en tiennent compte. Transversalité et inclusion sont indissociables : tous les domaines sont concernés »⁷⁹. Pourtant, le décret « inclusion » ne concerne que la Cocof dont les compétences se limitent au territoire bruxellois et aux matières qui lui ont été transférées par la Communauté française. La Cocof n'est en effet qu'une actrice parmi d'autres des politiques des personnes handicapées.

Le Service public fédéral sécurité sociale propose, à cet égard, une brochure recensant les différentes interventions, toutes entités confondues, s'adressant aux personnes handicapées. Si la brochure s'intitule « Les mesures pour les personnes handicapées en un clin d'œil », elle s'étale tout de même sur 108 pages⁸⁰. Cette multiplicité de dispositifs paraît moins être le fruit d'un volontarisme politique que de l'éclatement des compétences en matière de handicap. Comme l'observe Jean-François Neven, « même si les dispositions légales et réglementaires qui tendent à garantir la sécurité d'existence des personnes handicapées, à faciliter leur insertion socio-professionnelle ou à assurer leur protection juridique sont assez nombreuses, il serait présomptueux de parler de modèle belge d'aide aux personnes handicapées. Cet ensemble de normes apparaît plus complexe qu'original et cohérent »⁸¹.

En vertu de l'article 5, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les communautés sont compétentes en matière de politique des personnes handicapées. À l'époque de ce transfert, les politiques dans ce domaine étaient conçues à travers le prisme de l'intégration socioprofessionnelle. La loi spéciale précise d'ailleurs que la compétence des communautés comprend la formation, la reconversion et le recyclage professionnels des personnes handicapées. En 1993, se fondant sur l'article 138 de la Constitution, la Communauté française a fait le choix

⁷⁹ Exposé des motifs, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 4.

⁸⁰ Le document peut être consulté via le site de la Direction générale des personnes handicapées (<http://www.handicap.fgov.be>).

⁸¹ J.-Fr. NEVEN, « Quelques observations sur les régimes d'aide aux personnes handicapées en Belgique », in *Les politiques de protection des personnes handicapées en Europe et dans le monde*, A. Boujeka (dir.), Actes du colloque organisé le 15 mars 2007 à Paris par l'Association Travail et Handicap dans la Recherche publique (ATHAREP) avec le concours du CNRS et de la Ville de Paris, Bruxelles, Bruylant, Nemesis, 2009, p. 159.

de céder l'exercice de cette compétence à la Région wallonne et à la Commission communautaire française. Selon le législateur francophone, la politique des personnes handicapées passe « par des actions relatives au logement, à la formation, à l'emploi ; il est dès lors pertinent de la voir relever des compétences de la Région et de la Commission »⁸². Il est vrai que, dans la région de langue française, ce transfert permet de renforcer la cohérence des politiques menées à destination des personnes handicapées. À Bruxelles, en revanche, des trois matières évoquées par le législateur francophone, la Cocof n'est compétente que pour la formation⁸³, le logement et l'emploi relevant quant à eux des attributions d'une autre entité : la Région de Bruxelles-Capitale.

Par ailleurs, le transfert de la compétence des personnes handicapées à la Cocof a eu le défaut de dissocier la politique y afférente de celle relative à l'enseignement, qui demeure dans le giron de la Communauté française. Pourtant, s'il y a un lieu où l'inclusion des personnes handicapées devrait être prioritaire, c'est l'école⁸⁴. On peut se demander à cet égard s'il entre dans les compétences de la Cocof de subventionner un service à l'inclusion scolaire et extrascolaire comme le prévoit le décret « inclusion »⁸⁵. Il y a en tout cas matière à débat, si bien qu'un accord de coopération en matière d'intégration et d'inclusion scolaire pour les jeunes en situation de handicap avait d'ores et déjà été conclu le 21 février 2013 entre la Cocof et la Communauté française en vue d'apporter « un soutien spécialisé complémentaire et résiduaire à l'action de l'établissement scolaire au jeune dont la scolarisation dans l'enseignement ordinaire est rendue difficile en raison de son handicap »⁸⁶. Dans le même

⁸² Commentaire de l'article 3 de la proposition de décret II attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Communauté française, *Doc., Parl. Com. fr., sess. 1992-1993, n° 108-1, p. 7.*

⁸³ Sur la collaboration entre Bruxelles Formation et le PHARE s'agissant de la formation professionnelle des personnes handicapées, voy. l'arrêté du Collège du 25 septembre 1997 relatif à l'exercice des compétences de formation professionnelle des personnes handicapées. La Communauté flamande a fait le choix de confier au VDAB l'ensemble de l'insertion professionnelle des personnes handicapées (voy. D. DUMONT, avec la collaboration de N. VAN LEUVEN, « Le droit bruxellois de l'emploi et de la formation professionnelle en mouvement : de la création de la Région à la veille de la sixième réforme de l'Etat », *in 25 ans de droit matériel bruxellois (1989 – 2014), un premier bilan*, P.-O. de Broux, B. Lombaert et D. Yernault (dir.), Bruxelles, Larcier, à paraître).

⁸⁴ Le droit international des droits de l'homme converge pour privilégier l'éducation inclusive ou intégratrice. Outre la Convention du 13 décembre 2006, et plus particulièrement son article 24, voy. l'observation générale n° 9 du Comité des droits de l'enfant, *les droits des enfants handicapés*, 27 février 2007, CRC/C/GC/9, spéc. § 65-66.

⁸⁵ Art. 42 et 43 du décret.

⁸⁶ Approuvé par le décret du 4 juillet 2013. Cet accord de coopération poursuit la politique initiée par l'accord du 23 mai 2008, approuvé par le décret du 19 mars 2009. Un accord de

ordre d'idée, ne revient-il pas à la Communauté française, plutôt qu'à la Cocof, de développer des loisirs inclusifs, sur la base de sa compétence en matière de loisirs⁸⁷ ?

Si les communautés⁸⁸ disposent de la compétence des politiques des personnes handicapées, elles ne sont pas les seules collectivités fédérées dont les compétences ont un impact sur le quotidien des personnes handicapées. Les régions disposent de leviers importants, dans le domaine des transports, du logement, de l'emploi ou de l'urbanisme, pour développer une approche inclusive du handicap. Or, l'esprit de la Convention onusienne semble avoir moins d'influence sur les politiques de ces dernières. Ainsi, alors que le décret « inclusion » promeut essentiellement des logements inclusifs, l'allocation de relogement qu'octroie la Région de Bruxelles-Capitale vise à permettre à la personne handicapée, définie selon l'approche médicale, de vivre dans un logement adapté, à savoir un logement « spécifiquement aménagé pour répondre aux nécessités découlant de l'âge et/ou du handicap du demandeur ou de la personne concernée de son ménage afin qu'il/elle puisse y accéder et y circuler sans entraves ainsi que jouir de toutes les fonctions du logement en toute autonomie »⁸⁹.

La compétence de principe dont les communautés disposent en matière de politique des personnes handicapées est par ailleurs assortie d'importantes réserves au profit de l'autorité fédérale. Cette dernière octroie des allocations de remplacement de revenus⁹⁰ et des allocations d'intégration⁹¹ aux personnes handicapées âgées de 21 à 65 ans⁹². Ici

coopération avait déjà été conclu le 19 février 2004. Toutefois, il n'avait pas reçu l'assentiment de l'Assemblée de la Cocof : « par manque d'outils reconnus et subsidiés à l'instar des services wallons d'aide à l'intégration et par manque de réflexions menées sur les missions des centres de jour pour enfants scolarisés, l'accord de coopération n'a pas été activé » (Exposé des motifs du décret du 19 mars 2009, *Doc., Ass.*, 2008-09, n° 165-1, p. 3).

⁸⁷ Art. 4, 10°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁸⁸ Ou la Cocof et la Région wallonne auxquelles la Communauté française a transféré l'exercice de cette compétence.

⁸⁹ Arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 novembre 2013 instituant une allocation de relogement.

⁹⁰ Cette allocation est accordée à la personne handicapée « dont il est établi que l'état physique ou psychique a réduit sa capacité de gain à un tiers ou moins de ce qu'une personne valide est en mesure de gagner en exerçant une profession sur le marché général du travail » (art. 2, § 1^{er}, de la loi du 27 février 1987 relative aux allocations aux personnes handicapées).

⁹¹ Bénéficie de cette allocation la personne handicapée « dont le manque ou la réduction d'autonomie est établi » (art. 2, § 2, de la loi du 27 février 1987 précitée).

⁹² Bien d'autres mesures fédérales s'adressent aux personnes handicapées ou à leur famille. On évoquera ainsi les article 131 et s. du Code des impôts sur les revenus qui prévoient une majoration de la quotité exemptée d'impôt au profit du contribuable atteint d'un handicap.

aussi, le régime de ces deux allocations repose principalement sur une conception médicale du handicap⁹³.

Depuis la sixième réforme de l'État, l'étendue des compétences du fédéral dans la politique des personnes handicapées a subi une cure d'amaigrissement. Ainsi, les mesures destinées aux personnes handicapées de moins de 21 ans (allocations familiales majorées) et d'au moins 65 ans (allocations pour l'aide aux personnes âgées) sont désormais de la compétence des communautés⁹⁴. Les communautés ont également reçu la matière des aides à la mobilité⁹⁵. De l'avis des architectes de cette réforme institutionnelle, la politique des personnes handicapées se trouve homogénéisée par ces transferts⁹⁶. Or, outre que la délimitation entre les allocations qui demeurent fédérales et celles qui deviennent communautaires ne se caractérise pas par une cohérence absolue⁹⁷, ces transferts ne réduisent pas le nombre d'autorités qui, à Bruxelles, interviennent dans les politiques des personnes handicapées. Notons ainsi

⁹³ La définition même de l'allocation de remplacement de revenus renvoie à l'état physique ou psychique du bénéficiaire. Quant à l'allocation d'intégration, son montant dépend du degré d'autonomie de la personne handicapée, évalué à partir de six facteurs : possibilités de se déplacer ; possibilités d'absorber ou de préparer sa nourriture ; possibilités d'assurer son hygiène personnelle et de s'habiller ; possibilités d'assurer l'hygiène de son habitat et d'accomplir des tâches ménagères ; possibilités de vivre sans surveillance, d'être conscient des dangers et d'être en mesure d'éviter les dangers ; possibilités de communiquer et d'avoir des contacts sociaux (art. 5 de l'arrêté royal du 6 juillet 1987 relatif à l'allocation de remplacement de revenus et à l'allocation d'intégration).

⁹⁴ Art. 5, § 1, II, 4°, a), de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par l'art. 8 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État.

⁹⁵ Art. 5, § 1, II, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, tel que modifié par l'art. 8 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième réforme de l'État. Cette compétence comprend « tout moyen mis en œuvre en vue d'améliorer la mobilité des moins valides de quelque manière que ce soit, comme les voitures roulantes manuelles, voitures roulantes électriques, scooters électroniques, voitures manuelles et électroniques pour enfants, systèmes de station debout, tricycles orthopédiques, cadres de marche, coussins d'assise pour la prévention des escarres, système modulaire adaptable pour le soutien de la position d'assise dans une voiture roulante, châssis pour siège-coquille, etc. » (Commentaire de l'article 8 de la proposition de la loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl., Sén., sess. 2012-2013, n° 2232/1, p. 51 et 52*).

⁹⁶ Commentaire de l'article 8 de la proposition de la loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl., Sén., sess. 2012-13, n° 2232/1, p. 50*.

⁹⁷ Ainsi, comme le précisent les travaux préparatoires, « l'autorité fédérale reste compétente pour assurer la continuité du paiement, après soixante-cinq ans, de l'allocation de remplacement ou de l'allocation d'intégration des personnes handicapées qui percevaient déjà une telle allocation avant leur soixante-cinquième anniversaire. Les entités fédérées peuvent verser un complément dans le cadre de [l'allocation pour l'aide aux personnes âgées]. Les communautés deviennent compétentes pour octroyer [l'allocation pour l'aide aux personnes âgées] aux personnes dont le handicap est reconnu après le soixante-cinquième anniversaire » (Commentaire de l'article 8 de la proposition de la loi spéciale relative à la Sixième réforme de l'Etat, *Doc. parl., Sén., sess. 2012-13, n° 2232/1, p. 52*).

que si, avant la sixième réforme de l'État, intervenaient pour les aides à la mobilité l'autorité fédérale dans le cadre de l'assurance maladie-invalidité ainsi que la Communauté flamande et la Commission communautaire française dans le cadre de leur compétence en matière de politique des personnes handicapées, par un mécanisme d'une complexité « qui dépasse l'entendement »⁹⁸, la matière demeure aujourd'hui éclatée sur le territoire bruxellois entre la Commission communautaire française, la Communauté flamande et la Commission communautaire commune.

Ce très bref panorama rend compte de l'éparpillement de la matière du handicap. Celle-ci ne se résume aucunement à la politique des personnes handicapées visée à l'article 5, § 1^{er}, II, 4^o, de la loi spéciale du 8 août 1980. Et l'attribution de cette matière aux communautés ne devrait pas avoir pour effet de concentrer sur ces dernières la responsabilité d'adopter des politiques d'inclusion. Au contraire, l'inclusion est l'affaire de tous. Elle suppose que chaque entité prenne des législations visant à adapter tous les secteurs de la société à la situation des personnes handicapées. On pourrait soutenir, en d'autres termes, qu'avec le paradigme de l'inclusion, on ne peut plus considérer la politique des personnes handicapées comme une matière de la compétence exclusive d'une collectivité politique. Il est question de droits fondamentaux consacrés dans une convention onusienne. Or, « les droits de l'homme ne forment pas une matière en soi, mais relèvent de la compétence de l'autorité fédérale ou des entités fédérées, selon la

⁹⁸ J. VELAERS, « Bruxelles dans la sixième réforme de l'Etat », *A.P.*, 2014, p. 186. Le législateur spécial aurait pu confier la compétence exclusive des aides à la mobilité à la Commission communautaire commune. En effet, si les articles 128 et 135 de la Constitution établissent que, pour les matières personnalisables, l'appartenance d'une institution à la Communauté flamande, à la Communauté française (et à la Cocof) ou à la Cocom dépend de son organisation, l'article 128 autorise le législateur spécial à déroger à ce système. C'est sur cette base que le législateur spécial a confié à la Cocom la compétence exclusive des prestations familiales à Bruxelles (art. 63, al. 2, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). Le choix d'une autorité unique compétente pour les aides à la mobilité à Bruxelles aurait eu le double mérite de la simplicité et de la cohérence. Les architectes de la 6^e réforme de l'État ont cependant privilégié un autre scénario afin d'éviter que les communautés perdent des compétences. Néanmoins, pour que les usagers n'aient pas à subir ce non choix institutionnel, la loi spéciale impose à la Cocof, à la Communauté flamande et à la Cocom la conclusion d'un accord de coopération afin de mettre en place un guichet unique pour les personnes handicapées. Dans l'attente de la conclusion d'un tel accord, la Communauté flamande et la Cocof octroient l'ensemble des aides à la mobilité, mais envoient à la Cocom la facture correspondant aux aides qui relèvent de la compétence de cette dernière, c'est-à-dire celles qui étaient octroyées par l'autorité fédérale avant la 6^e réforme de l'État (art. 63, al. 3 et 4, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises). Pour une évaluation critique des non choix de la 6^e réforme de l'État, voy. H. Dumont, M. El Berhoumi et I. Hachez (dir.), *La Sixième réforme de l'État : l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis ?*, Coll. Les dossiers du Journal des tribunaux, Bruxelles, Larcier, à paraître en 2015.

compétence exercée »⁹⁹. Sauf à l'appliquer de manière telle qu'en raison de leur compétence en matière de politique des personnes handicapées les communautés devraient, seules, concrétiser les droits fondamentaux de celles-ci¹⁰⁰, cette règle appelle chaque collectivité à mobiliser ses compétences en faveur d'une société inclusive¹⁰¹.

Comme l'appelle de ses vœux le Centre pour l'égalité des chances dans son avis sur le décret « inclusion », des ponts devraient être jetés entre l'Etat fédéral, les régions et les communautés¹⁰². Les articles 104 et 105 du décret « inclusion » habilite en ce sens le Collège à mettre en place un groupe de travail interministériel bruxellois permanent relatif à l'inclusion des personnes handicapées, tout en invitant chaque membre du Collège à veiller au respect de la dimension « handicap » lors de l'élaboration, de l'exécution et de l'évaluation de ses politiques. La coopération ainsi organisée est néanmoins relativement minimaliste, étant donné qu'elle se limite à la Cocof. Ne faudrait-il pas aller plus loin en concluant un accord de coopération associant l'ensemble des collectivités composant l'Etat belge ? Cet accord pourrait établir une définition commune du handicap, polariser les politiques menées par chaque collectivité autour d'un objectif d'inclusion et prévoir l'adoption périodique d'un plan d'action interfédéral¹⁰³, à l'image du récent plan d'action interfédéral contre les violences homophobes et transphobes.

⁹⁹ C.C., n° 124/99, 25 novembre 1999, B.4.4 ; C.C., n° 124/00, 29 novembre 2000, B.4.2. Voy. aussi l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 48.958/AG du 7 décembre 2010 sur une proposition de loi créant une Commission fédérale des droits de l'Homme (*Doc. parl.*, Ch., n° 53-418/2., p. 9 et les nombreuses références citées).

¹⁰⁰ En ce sens, l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n° 40.620/V.R. et 40.621/V.R. donné le 22 juin 2006, *Doc.*, Parl. wal., sess. 2005-2006, n° 441-1, p. 8 à 11. Cet avis concerne l'accessibilité des lieux publics des personnes accompagnées de chiens d'assistance. La Région wallonne a donné suite à l'avis en ajoutant une disposition précisant qu'il s'agissait d'un décret adopté dans le cadre des compétences que la Communauté française lui a transférées sur pied de l'article 138 de la Constitution. L'issue aurait été fort différente si la critique du Conseil d'Etat avait ciblé une ordonnance bruxelloise puisque ce n'est pas à la Région de Bruxelles-Capitale, mais à la Cocof que la Communauté française a transféré, sur le territoire bruxellois, l'exercice de certaines de ses compétences. On notera cependant qu'appréhendée par le prisme de la compétence de l'aménagement du territoire et de celle de l'urbanisme, la question de l'accessibilité des lieux publics par les personnes handicapées fait l'objet de diverses législations régionales (voy. M. VANDERSTRAETEN, « Accessibilité des personnes handicapées aux lieux ouverts au public : vers un modèle social d'anticipation ? », *A.P.*, 2014, p. 508 et s.).

¹⁰¹ Pour une illustration de cette démarche, voy. le décret du 30 janvier 2014 relatif à l'enseignement supérieur inclusif qui, dans son exposé des motifs, se réclame de la convention onusienne (*Doc.*, Parl. Com. fr., sess. 2013-2014, n° 588-1, p. 5).

¹⁰² *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 97.

¹⁰³ Comme le recommandent les observations finales précitées du Comité des droits des personnes handicapées, spéc. § 5, 6, 22 et 33.

L'inclusion des personnes handicapées va au-delà de la Cocof. Ce constat pourrait être encore plus vrai demain qu'aujourd'hui. En effet, dans l'optique d'homogénéiser la politique des personnes handicapées, plusieurs partis francophones estiment qu'à la suite de la sixième réforme de l'État, la Cocof doit progressivement se désinvestir de cette politique au profit de la Cocom qui a reçu les moyens financiers afférents à la compétence des allocations pour l'aide aux personnes âgées, aux aides à la mobilité ainsi qu'à plusieurs autres matières personnalisables¹⁰⁴. Cette logique de « cocomisation » se trouve notamment exprimée dans la déclaration de politique générale de la Cocof : « Afin d'aboutir à une plus grande cohérence des politiques liées au handicap au bénéfice des citoyens et d'associer les partenaires du secteur à la gestion de l'ensemble de ces politiques, le Collège de la Commission communautaire française participera aux réflexions dans le cadre institutionnel sur la reprise éventuelle par l'OIP Commission communautaire commune des compétences actuelles de Phare (compétences de la Commission communautaire française en matière de handicap), et le cas échéant du VAPH ». Concrètement, il s'agirait d'encourager le basculement des institutions relevant de la Cocof vers un régime bicommunautaire. Une première étape a été réalisée : les centres de réadaptation fonctionnelle visés aux articles 39 à 41 du décret « intégration » du 4 mars 1999 ne sont plus subventionnés par la Cocof depuis 2015¹⁰⁵. Des nouveaux pas pourraient prochainement être franchis¹⁰⁶. Si ce projet de « cocomisation » se concrétisait, le décret « inclusion » en deviendrait bien théorique puisque la compétence de la politique des personnes handicapées de la Cocof se résumerait à une coquille vide. Un décret mort-né en somme puisqu'il doit encore entrer en vigueur¹⁰⁷.

¹⁰⁴ Sur ce thème, voy. X. DELGRANGE et M. EL BERHOUMI, « Le découpage des compétences régionales et communautaires à Bruxelles ou la tentation de la transgression », in *25 ans de droit matériel bruxellois (1989 – 2014), un premier bilan*, P.-O. de Broux, B. Lombaert et D. Yernault (dir.), Bruxelles, Larcier, à paraître ; M. EL BERHOUMI, L. LOSSEAU et S. VAN DROOGHENBROECK, « Vers une Belgique à quatre ? Les compétences communautaires à Bruxelles après la sixième réforme de l'État », in *De Brusselse instellingen anno 2014 / Les institutions bruxelloises en 2014*, E. Vandenbossche (dir.), Bruxelles, La Chartre, 2015, à paraître.

¹⁰⁵ Cette reprise par la Cocom des centres de réadaptation fonctionnelle était annoncée dans les travaux préparatoires du décret « inclusion » (voy. le commentaire de l'article 116 du projet de décret, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 17).

¹⁰⁶ Dans l'exposé général du budget 2015, il est ainsi annoncé : « Dans le cadre des transferts de compétences, un groupe de travail se réunira dès la fin de 2014 pour envisager la reprise par l'OIP COCOM de compétences actuelles de Phare. La première tâche se penchera sur les aides individuelles sachant que certaines aides à la mobilité seront transférées bientôt » (*Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2014-2015, n° 8/5, p. 33).

¹⁰⁷ Cf. point 3.

5. Les contraintes internationales : l'attention à porter aux groupes défavorisés ou marginalisés en période d'austérité

L'ampleur du champ d'application matériel du décret « inclusion » interpelle au regard de la répartition des compétences au sein de l'ordre juridique belge. Elle conduit également à s'interroger sur la rencontre par la Belgique de ses obligations internationales, sachant que, du point de vue de l'ordre juridique international, l'Etat est seul responsable des engagements souscrits¹⁰⁸.

De manière générale, la crise économique a ravivé le débat relatif à l'existence d'un noyau dur des droits fondamentaux et à la nécessité de garantir la satisfaction de l'essentiel de chacun de ces droits¹⁰⁹, en particulier à l'égard des groupes défavorisés ou vulnérables au rang desquels figurent les personnes handicapées¹¹⁰, et, plus spécifiquement encore, peut-on penser, les personnes souffrant d'un handicap de grande dépendance¹¹¹.

Concernant ces dernières, la Belgique a du reste été condamnée en mars 2013 par le Comité européen des droits sociaux pour violation des obligations positives imposées, notamment, par l'article 14, § 1, de la Charte sociale révisée, garantissant le droit de bénéficier de services sociaux qualifiés, en raison du manque de solutions d'accueil et d'hébergement

¹⁰⁸ Cf. notamment à cet égard : X. DELGRANGE, « La défédéralisation de la sécurité sociale : un risque pour la société et un défi pour les juges », in *La sixième réforme de l'Etat (2012-2013). Tourmant historique ou soubresaut ordinaire ?*, J. Sautois et M. Uyttendaele (dir.), Bruxelles, Anthémis, 2013, p. 424, n° 14 ; Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, réclamation collective n° 75/2011, § 52 à 55.

¹⁰⁹ Cf. déjà en ce sens, l'observation générale n° 3 du Comité des droits économiques, sociaux et culturels, § 10. En doctrine, voy. parmi d'autres : D. LANDAU, « The Reality of Social Rights Enforcement », *Harvard International Law Journal*, 2012, vol. 53, p. 190 et s. ; K. G. YOUNG, « The Minimum Core of Economic and Social Rights : A Concept in Search of Content », *Yale Journal International Law*, 2008, p. 113 et s. Sur la difficulté d'identifier *a priori* le noyau dur des droits fondamentaux, et les lectures absolue ou relative dont cette notion fait l'objet, cf. I. HACHEZ, « L'acquis social : quelle(s) protection(s) juridique(s) ? », in *Les actes du colloque sur l'avenir de l'Etat de droit social en Europe* (Athènes, 30 octobre au 1^{er} novembre 2014), à paraître en 2015 dans la collection de la SIPE, Baden-Baden, Nomos Verlagsgesellschaft, n° 7 et s., et les références citées.

¹¹⁰ Voy. en ce sens la lettre ouverte sur les droits économiques, sociaux et culturels dans le contexte de la crise économique et financière adressée à tous les Etats parties le 16 mai 2012 par le Président du Comité des droits économiques, sociaux et culturels ; Document thématique « Protéger les droits de l'homme en période de crise économique », publié par le Commissaire aux droits de l'homme du Conseil de l'Europe, mai 2014, 61 p., spéc. p. 24-25.

¹¹¹ Voy. la définition qu'en donne le décret « inclusion » (art. 2, 3°).

adaptées à leurs besoins¹¹². Si à la suite des textes internationaux consacrés à cette question qui convergent largement en faveur d'un processus de désinstitutionnalisation¹¹³, le Comité reconnaît la nécessaire diversité des options à même de garantir ce droit¹¹⁴, il n'en considère pas moins, dans sa décision du 18 mars 2013, que l'article 14, § 1, « risque d'être mis(...) à mal, si l'offre raisonnablement considérée (...) comme la mieux adaptée aux besoins de ces personnes, s'avère particulièrement déficiente »¹¹⁵, *quod est*.

De son côté, le Comité onusien des droits des personnes handicapées a tout récemment recommandé à la Belgique, au terme d'un bilan relativement critique de son régime juridique¹¹⁶, d'« œuvrer pour une politique de désinstitutionnalisation *en réduisant les investissements dans l'infrastructure collective* et en favorisant les choix personnels »¹¹⁷. Au regard de la décision du Comité européen des droits sociaux, et compte tenu de l'article 38, b, de la Convention¹¹⁸, cette recommandation apparaît à tout le moins maladroitement dans sa formulation. Si elle procède vraisemblablement du constat selon lequel la Belgique « fait aujourd'hui

¹¹² Comité européen des droits sociaux, décision sur le bien-fondé du 18 mars 2013, *Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH) c. Belgique*, réclamation collective n° 75/2011 (disponible à l'adresse suivante : http://www.coe.int/t/dghl/monitoring/socialcharter/Complaints/CC75Merits_fr.pdf).

La saisine du Comité, en lieu et place du Comité des droits des personnes handicapées, peut notamment s'expliquer par le fait que le premier, contrairement au second, n'exige pas, pour être valablement saisi, l'épuisement préalable des voies de recours interne (sur cette spécificité et sa raison d'être, cf. I. HACHEZ, « Le Comité européen des droits sociaux confronté à la crise financière grecque : des décisions osées mais inégalement motivées », *R.D.S.*, 2014/3, spéc. p. 263 et 264, en ce compris la note 68).

¹¹³ Décision précitée, § 113-115.

¹¹⁴ Décision précitée, § 122 ; voy également les § 63, 65-66 et 69-70, 135 et 170, qui relayent la position de la Fédération internationale des Ligues des Droits de l'Homme (FIDH), à l'initiative de la réclamation.

¹¹⁵ Décision précitée, § 122. *Adde* § 123.

¹¹⁶ Cf. en ce sens le commentaire posté sur le site du Centre interfédéral pour l'égalité des chances, « Cinq ans après la ratification de la Convention relative aux droits des personnes handicapées : 'Une mauvaise note pour la Belgique' » (<http://www.diversite.be/cinq-ans-apres-la-ratification-de-la-convention-des-nations-unies-relative-aux-droits-des-personnes>).

¹¹⁷ Observations finales précitées, § 33 ; souligné par nous. Compar. avec l'avis du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'aide aux personnes et de la santé, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 83 : « L'inclusion c'est également respecter les personnes handicapées qui désirent être accompagnées ou émettent le choix de se retrouver à certains moments avec leurs pairs. L'inclusion ne doit pas faire oublier que la situation de handicap peut mettre la personne en situation de faiblesse et de vulnérabilité par rapport au valide ».

¹¹⁸ Cette disposition prévoit que « dans l'accomplissement de son mandat, le Comité consulte, selon qu'il le juge approprié, les autres organes pertinents créés par les traités internationaux relatifs aux droits de l'homme en vue de garantir la cohérence de leurs directives en matière d'établissement de rapports, de leurs suggestions et de leurs recommandations générales respectives (...) ».

partie des pays européens présentant les pourcentages les plus élevés d'enfants handicapés placés en institution »¹¹⁹, la position du Comité semble faire fi des nécessités spécifiques aux personnes handicapées en situation de grande dépendance, sauf à comprendre sa recommandation en ce sens qu'elle privilégie, pour ces dernières aussi, des institutions à taille humaine localisées « dans la communauté »¹²⁰ et sachant qu'en tout état de cause, la personne concernée et sa famille devraient être mises en mesure de choisir la solution qui correspond le mieux à leurs aspirations¹²¹.

En dépit du rappel à l'ordre du Comité européen des droits sociaux, les personnes handicapées en situation de grande dépendance semblent demeurer les laisser pour compte du décret « inclusion »¹²², et par delà, de la société¹²³. Malgré les recommandations du Comité des droits des personnes handicapées, on peut douter également de la réelle effectivité du processus de désinstitutionalisation amorcé par un décret qui, on le rappelle, n'est toujours pas entré en vigueur.

À défaut d'avoir les moyens financiers de ses ambitions¹²⁴, le législateur eût sans doute gagné à se concentrer sur les priorités d'ores et déjà épinglées par la *soft* jurisprudence des comités onusiens : la

¹¹⁹ Observations finales précitées, § 15.

¹²⁰ Pour reprendre les termes du Comité (observations finales précitées, § 15).

¹²¹ Cf. à cet égard le § 35 des observations finales précitées, qui, de manière tout aussi générale, « recommande vivement la mise en place d'un mécanisme de soutien aux familles ayant des enfants handicapés qui prévienne leur abandon et leur institutionnalisation ». Un autre élément de nature à expliquer la recommandation du Comité onusien des droits des personnes handicapées tient sans doute au fait que, comme le relève lui-même le Comité européen des droits sociaux, « la procédure de réclamations (...) permet d'approfondir davantage les questions déjà traitées dans la procédure de rapports, d'autant plus que le réclamant est en mesure d'apporter au Comité des informations et/ou des éléments de preuve que le système de rapports ne fournirait pas » (§ 186 de la décision précitée du Comité européen des droits sociaux).

¹²² Compar. avec le § 150 de la décision précitée du Comité européen des droits sociaux, qui fait état, concernant la Région bruxelloise, d'« un décret relatif à l'inclusion des personnes handicapées (qui est supposé prendre dûment en considération la question de la prise en charge des handicapés grandement dépendants) », situation, dont, dès avant le prononcé de la décision du Comité, la Cocof était bien consciente (cf. les § 125 et 133 de la décision précitée). Compar. aussi avec le rapport fait au nom de la Commission des Affaires sociales par Mmes Nadia El Yousfi et Gisèle Mandaila, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2013-2014, n° 96/2, p. 4. Voy. toutefois, à propos des personnes de grande dépendance, les travaux menés par l'Observatoire de l'accueil et de l'accompagnement de la personne handicapée, et, en particulier, « Les clés du handicap à Bruxelles », Cahier n° 1, décembre 2014, « Les besoins des personnes en situation de handicap de 'grande dépendance' et de leur entourage », résumé, 67 p. (ce document est disponible à l'adresse suivante : <http://phare.irisnet.be/service-phare/a-propos-de-nous/observatoire/>).

¹²³ M. JOUAN, « De l'autonomie revendiquée à l'autonomie extorquée », in *Voies et voix du handicap*, M. Jouan (dir.), Grenoble, PUG, 2013, p. 84 et 85.

¹²⁴ Cf. *supra* n.3.

constitution de données fiables quant au nombre de personnes en situation de handicap, selon le type et le degré de vulnérabilité qu'elles présentent, d'abord, et une prise en charge adaptée pour les groupes les plus vulnérables, aussi¹²⁵. Or, en confiant au service PHARE « l'établissement de données statistiques relatives aux personnes handicapées et à leur besoin » dans le décret « inclusion »¹²⁶, plutôt qu'en amont d'un programme aussi ambitieux que celui qu'il incarne, le législateur met, nous semble-t-il, « la charrue avant les bœufs ». En démultipliant l'offre de services et de subsides au profit de toutes personnes handicapées, sans diriger les ressources limitées vers ceux qui en ont le plus urgemment besoin¹²⁷, le

¹²⁵ Cf. à cet égard les lignes directrices esquissées par le Comité européen des droits sociaux à propos des droits dont la mise en oeuvre s'avère particulièrement complexe et onéreuse (décision précitée, spéc. § 147, 194-195 et 197) et les observations finales du Comité des droits des personnes handicapées, § 42-45. En ce sens aussi : projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc.*, Ass. Cocof, rapport, sess. 2013-2014, n° 96/2, p. 8. Voy. par ailleurs, et sur le territoire de la Région Wallonne, l'issue tragique réservée à l'ASBL Ricochet : craignant sans doute, entre autres, un risque de précédent, ou la réprobation de ses pairs, le juge ne saisit pas jusqu'au bout la perche que semblait pourtant lui tendre le droit international des droits de l'homme pour maintenir les enfants handicapés concernés à l'abri d'une situation pour le moins délicate (Civ. Bruxelles (réf.), 7 juillet 2014, n° 2014/336/C, *inédit*). Compar. Liège, 23 décembre 2014, 2014/RF/176, *inédit* (confirmant la décision de première instance qui enjoint à l'AWIPH de trouver un centre d'hébergement adéquat pour une personne orpheline, âgée de 30 ans et présentant un handicap mental, et ce, en se fondant sur différentes dispositions du Code wallon de l'action sociale et de la santé, sans allusion aucune au droit international des droits de l'homme).

¹²⁶ Art. 106, g, dudit décret.

¹²⁷ Tout au plus l'article 16 du décret prévoit-il la centralisation des demandes d'intervention en centre d'activité de jour (les anciens centres de jour) et en logement collectif (les ex-centres d'hébergements) entre les mains du service PHARE (cf. la précision apportée à cet égard dans l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2013-2014, n° 96/1, p. 43), et habilite-t-il le pouvoir exécutif à établir des critères de priorité pour l'accueil dans un centre ou logement, tandis que l'article 106, 8°, du décret confie pour sa part au service PHARE le soin d'élaborer des « propositions contribuant à une augmentation, à une diversification et à une meilleure adéquation des réponses aux besoins de la personne handicapée et plus particulièrement des personnes ayant le statut prioritaire visé à l'article 12 [à savoir le statut de grande dépendance] et ce, en lien avec les familles et les professionnels concernés ». Il n'est cependant pas écrit noir sur blanc que la priorité en question devrait obligatoirement profiter aux personnes en situation de grande dépendance ; rien ne dit, surtout, qu'une réponse favorable, en termes de prise en charge effective, sera nécessairement réservée à la priorité accordée (cf., toutefois, projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc.*, Ass. Cocof, rapport, sess. 2013-2014, n° 96/2, p. 4. Compar. avec p. 8 et 11 dudit rapport ; compar. aussi avec le § 130 de la décision précitée du Comité européen des droits sociaux. Pour une appréciation critique de ce dispositif, cf. les propos relatés par C. VALLET, *in* « L'inclusion, un décret, des doutes », *Alteréchos*, 9 mai 2014, n° 381, p. 9, www.alterechos.be). Le statut de grande dépendance se répercute également sur l'octroi de certaines subventions. La subvention octroyée aux services d'accompagnement tient compte du nombre de personnes accompagnées et, parmi celles-ci, du nombre de personnes handicapées ayant le statut de grande dépendance (art. 82, al. 2, du décret « inclusion »). En outre, une subvention complémentaire *peut* être octroyée au centre d'activités de jour ou au logement collectif adapté

décret « inclusion » risque de participer à l'exclusion des personnes en situation de grande dépendance et de leur entourage, dans leur sillage¹²⁸. À leur égard, il n'est pas certain, pour dire le moins, que le décret satisfasse aux exigences minimales imposées par le droit international des droits de l'homme¹²⁹.

En marge du décret « inclusion », le Collège de la Cocof a pris conscience que le saupoudrage des maigres moyens dont dispose l'entité fédérée n'est pas de nature à satisfaire aux exigences internationales. Dans le budget initial 2015, les crédits – pourtant modestes – relatifs à la mise en œuvre de la Convention relative aux droits des personnes handicapées ont été ramenés à zéro¹³⁰. Parallèlement, le Collège a injecté de nouveaux moyens en vue d'augmenter le nombre de places pour les personnes handicapées en situation de grande dépendance « afin de répondre, notamment, à la condamnation de la Belgique concernant le non respect de la Charte sociale Européenne pour les Personnes Handicapées de grande dépendance »¹³¹. On serait tenté de lire dans ces données la confirmation d'un décalage entre les idéaux affichés par le législateur et un pragmatisme de bon aloi, compte tenu de la réelle urgence de la situation mise en lumière par le Comité européen des droits sociaux.

Conclusion

Gage de sécurité juridique, « la clarté est l'une des qualités les plus attendue des textes juridiques »¹³². L'exposé des motifs du décret

dans le cadre de l'accueil d'une personne ayant un statut de grande dépendance (art. 89, al. 3, et 92, al. 3). Complémentaires et facultatives, ces subventions ne témoignent pas, à notre estime, d'une volonté d'accorder la priorité budgétaire aux personnes en situation de grande dépendance.

¹²⁸ Décision précitée, spéc. § 179, 184-185, 187, 203 et 216.

¹²⁹ Dans sa décision du 18 mars 2013, le Comité européen des droits sociaux relève à cet égard que « le fait que (l'article 14, § 1, de la Charte) n'impose aux Etats parties ni de garantir des obligations immédiates de résultat, ni de tenir des comportements aptes dans l'absolu à garantir immédiatement ce droit (obligation immédiate de diligence raisonnable), ne signifie pas que la conduite d'un Etat partie telle que celle qui est en cause dans la réclamation, qui se démarque de l'obligation juridique consistant dans l'offre d'un service social particulier au point de nier l'accès des personnes intéressées à ce service et de les exclure de toute solution de ce type, puisse être jugée conforme à cette disposition de la Charte » (§ 145). Voy. par ailleurs les questions soulevées et/ou les regrets exprimés par certains parlementaires dans le cadre de la Commission des Affaires sociales (*Doc.*, Ass. Cocof, rapport, sess. 2013-2014, n° 96/2, p. 8, 10 et 12).

¹³⁰ Art. 8.05.07, division 22, programme 3, act. 3.

¹³¹ Rapport de la commission des Affaires sociales sur le budget ajusté de 2014 et le budget initial de 2015, *Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2014-2015, n° 7/8 et 8/9, p. 84.

¹³² V. CHAMPEIL-DESPLATS, « Les nouveaux commandements du contrôle de la production législative », in *L'architecture du droit. Mélanges en l'honneur du Professeur Michel Troper*,

« inclusion » indique en ce sens qu'« une attention particulière a (...) été apportée lors de la rédaction de ce décret, à la clarté du texte, qui doit être suffisamment facile à comprendre »¹³³. Sans même rentrer dans les débats de théorie du droit relatifs à la doctrine du sens clair¹³⁴, la lecture du décret et l'analyse qu'on vient d'en livrer conduisent à douter de la rencontre de ce critère.

Ce n'est pas tant la présence de dispositions de principe, dépourvues de caractère normatif, que l'ambiguïté du message délivré par les autres dispositions (normatives, en principe) qui interpelle. Quant à ses destinataires, d'abord. Le décret s'adresse à la personne handicapée, qu'en vertu de l'approche sociale du handicap¹³⁵, il définit en relation avec son environnement. Quatre articles plus loin, on apprend toutefois que, pour être admissible au bénéfice des aides proposées par le décret, le bénéficiaire doit « présenter un handicap qui résulte d'une limitation d'au moins 30% de sa capacité physique ou d'au moins 10% de sa capacité mentale » : persistance, donc, du critère médical. Au fil des dispositions décrétales, on perçoit par ailleurs que la catégorie abstraite à laquelle s'intéresse le législateur est surdéterminée par une personne idéal-typique : la personne handicapée, certes, mais capable d'investir l'avenir au point de concevoir un projet de vie, « donn(ant) du sens à ce que vit la personne »¹³⁶. À bien lire le décret, on se rend compte, à cet égard, que juste après avoir précisé la notion « personne handicapée », le législateur définit « la personne de grande dépendance », « qui connaît une restriction extrême de son autonomie » : pour l'exclure d'un décret que l'intitulé réserve à la personne handicapée arrimée à l'idéal d'autonomie ou – on eût préféré, mais rien n'est

Paris, *Economica*, 2006, p. 273, l'auteur se montrant quant à elle tout à fait critique à l'égard du contrôle de cette exigence par le Conseil constitutionnel français.

¹³³ Projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc.*, Ass. Cocof, exposé des motifs, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 6. En ce sens également : Projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc.*, Ass. Cocof, rapport, sess. 2012-2013, n° 96/2, p. 4.

¹³⁴ Voy. F. OST et M. VAN DE KERCHOVE, *Entre la lettre et l'esprit. Les directives d'interprétation en droit*, Bruxelles, Bruylant, 1989, p. 94-103 ; M. VAN DE KERCHOVE, « La doctrine du sens clair des textes et la jurisprudence de la Cour de Cassation de Belgique », in *L'interprétation en droit. Approche pluridisciplinaire*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 1978, p. 13-50 ; M. VAN DE KERCHOVE, « Le sens clair d'un texte : argument de raison ou d'autorité ? », in *Arguments de raison et arguments d'autorité en droit*, Bruxelles, Némésis, 1989, p. 291-315.

¹³⁵ Cf. à cet égard la contribution de M. VANDERSTRAETEN dans ce dossier.

¹³⁶ Art. 2, 7°, du décret « inclusion ». Si même les personnes handicapées parviennent à produire un projet sensé, digne d'être vécu à l'aune du « culte de la performance », que dire alors des personnes non handicapées qui n'y arrivent pas, interroge, à raison, Marlène Jouan (« De l'autonomie revendiquée à l'autonomie extorquée », in *Voies et voix du handicap*, M. Jouan (dir.), Grenoble, PUG, 2013, p. 84 et 85).

moins certain – pour lui réserver un traitement prioritaire en vue de parer au plus pressé ? *Last but not least* : le pouvoir exécutif peut étendre la catégorie des bénéficiaires¹³⁷, et il n'est pas sûr, pour dire le moins, que l'obligation faite au Collège de recueillir l'avis du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé suffise à satisfaire à l'objection émise par le Conseil d'État, selon laquelle il revient au législateur « de fixer lui-même les limites dans lesquelles cette extension peut avoir lieu »¹³⁸ ; des critères précis destinés à baliser l'intervention du pouvoir exécutif continuent en l'espèce de faire défaut.

Quant à son objet, ensuite, le décret ne semble pas davantage pourvu de toute la clarté dont son auteur le crédite. À supposer le destinataire identifié, qu'impose ce décret ou, plutôt, que prévoit-il en sa faveur ? Il s'agit pour l'essentiel de prestations individuelles et d'une offre de services, sachant que concernant ces derniers, on peut s'interroger sur la pertinence de les multiplier¹³⁹, par rapport à ce que prévoyait le précédent décret, quand on sait que leurs bénéficiaires étaient d'ores et déjà en difficulté pour les identifier¹⁴⁰. Par définition, ces services ne seront cependant subsidiés que dans les limites des crédits disponibles – l'incitant qu'incarnent les subventions en devient très relatif si celles-ci s'avèrent en partie inexistantes –, et à condition, précise l'article 18 du décret à propos des interventions financières, qu'il n'existe pas d'autre autorité compétente pour ce faire. Ici aussi, le message délivré est pour le moins ambigu lorsqu'on est averti du fait qu'en Belgique, les compétences sont en principe exclusives. En tout cas, la prétendue homogénéisation des compétences réalisée par la sixième réforme de l'Etat n'apparaît-elle pas avec évidence en la matière¹⁴¹. Enfin, on l'a déjà souligné aussi, l'entrée en vigueur de ce décret est conditionnée à l'adoption d'un arrêté d'exécution. Reconnaissons-nous une certaine clarté au message décrétal, un doute persisterait encore sur le moment où il pourrait effectivement déployer ses effets, dans les limites, rappelons-le, des crédits budgétaires disponibles.

¹³⁷ Art. 7 du décret.

¹³⁸ Projet de décret relatif à l'inclusion de la personne handicapée, *Doc.*, Ass. Cocof, avis de la section de législation, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 40.

¹³⁹ Cf. en ce sens l'avis rendu par la section de législation du Conseil d'Etat sur l'avant-projet de décret (*Doc.*, Ass. Cocof, sess. 2012-2013, n° 96/1, p. 43).

¹⁴⁰ Cf. en ce sens : Observatoire de l'accueil et de l'accompagnement de la personne handicapée, « Les clés du handicap à Bruxelles », Cahier n° 1, décembre 2014, « Les besoins des personnes en situation de handicap de 'grande dépendance' et de leur entourage », résumé, p. 55 et 56.

¹⁴¹ Cf. H. DUMONT, M. EL BERHOUMI et I. HACHEZ (dir.), *La sixième réforme de l'Etat: l'art de ne pas choisir ou l'art du compromis?*, *op. cit.*, spéc. le chapitre V : les défédéralisations à l'épreuve de l'homogénéité et de l'exclusivité des compétences.

Quant à son objectif, enfin, le décret dit « inclusion » est-il vraiment si clair ? Est-ce bien d'inclusion dont il est question ? Sous cette bannière, ne continue-t-on pas à faire au mieux de l'intégration, à telle enseigne que davantage qu'un changement de paradigme, le décret signifierait juste un changement d'étiquette, de la même manière que les centres d'activité de jour désignent désormais les anciens centres de jour et que les logements collectifs ont remplacé les centres d'hébergement ? Certes s'agit-il de favoriser la participation de la personne handicapée dans tous les aspects de la vie sociale et professionnelle, et de ce point de vue, l'objectif du décret est évidemment louable. Mais, au contraire de l'intégration, qui consiste à assembler « différentes parties constitutives d'un système, en veillant à leur compatibilité et au bon fonctionnement de l'intégralité »¹⁴², l'inclusion ne postule-t-elle pas, au-delà des ambitions affichées et des services offerts, un changement de regard qui excède encore largement ce que notre société est aujourd'hui capable et prête à offrir aux personnes en situation de handicap ?

Au total, on peine à se défaire de l'impression selon laquelle le législateur ne s'est pas mis dans les conditions d'atteindre les objectifs qu'il réaffirme pourtant aux articles 3 et 4 du décret. Sans doute nous trouvera-t-on extrêmement sévères à l'égard du législateur communautaire, compte tenu de la fonction symbolique que l'on peut prêter au décret « inclusion ». Il n'en demeure pas moins que la satisfaction des besoins essentiels des personnes les plus vulnérables ne nous semble pas autoriser le droit à s'arrêter à cette seule fonction. En la matière, *dire* ne suffit pas à *faire*¹⁴³. La performativité du langage juridique a des limites. L'antienne de la Cour européenne des droits de l'homme, reprise par le Comité européen des droits sociaux, est à cet égard bien connue : « l'objet et le but du traité, qui est un instrument de protection des droits de l'homme, consiste à protéger des droits non pas théoriques, mais effectifs »¹⁴⁴, et c'est du reste pour ne pas avoir prévu « une offre de places dans les institutions en rapport avec la demande », que le Comité européen des droits sociaux a conclu, il y a deux ans déjà, « que le droit (des) personnes (handicapées adultes de grande dépendance) à un accès égal et *effectif* à cette forme de prise en charge par la collectivité n'est pas consacré *en pratique* » par l'État belge¹⁴⁵. On peut se

¹⁴² Ch. GARDOU, *La société inclusive, parlons-en ! Il n'y a pas de vie minuscule*, 2^{ème} éd., Toulouse, Editions Eres, 2013, p. 36-37.

¹⁴³ Compar. J. AUSTIN, *Quand dire, c'est faire*, Paris, Seuil, 1962 ; M. VAN DE KERCHOVE, *Quand dire, c'est punir. Essai sur le jugement pénal*, Bruxelles, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, 2005, 320 p.

¹⁴⁴ Décision précitée du Comité européen des droits sociaux, § 107.

¹⁴⁵ *Ibidem*, § 138 ; souligné par nous.

demander si, par certains côtés, le décret « inclusion » ne participe pas de la version idéologique des droits de l'homme que dénonçait Marcel Gauchet. Plutôt que d'investir la marge d'appréciation ouverte par la Convention onusienne, le décret « inclusion » ne verse-t-il pas, en partie en tout cas, dans le travers d'une réitération rhétorique des principes consacrés par celle-ci ?

Que le droit international des droits de l'homme et la fonction symbolique qu'il assume parmi d'autres, puissent constituer un important levier de changement social, on le reconnaît bien volontiers. Que le décret participe de ce changement, on nous permettra d'en douter. On l'eût préféré moins ambitieux, mais plus efficient, plus modéré, mais parant au plus pressé, mieux préparé dans le respect du principe d'égalité, mieux argumenté aussi par rapport à la nécessité ou, plus précisément – dans la mesure où il n'est pas encore en vigueur –, par rapport à la volonté affichée de faire table rase du passé.