

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé pour la Communauté française, le 8 septembre 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un projet de décret "relatif à l'agrément et au subventionnement des associations intégrées de santé", a donné le 11 septembre 1992 l'avis suivant :

Suivant l'article 84, alinéa 2, introduit par la loi du 15 octobre 1991 dans les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, l'urgence qui permet au ministre de demander que l'avis de la section de législation soit donné dans un délai ne dépassant pas trois jours doit être spécialement motivée. En l'occurrence, elle l'est dans les termes suivants :

"Les centres de santé intégrés sont actuellement subventionnés par le biais de conventions particulières. Ces conventions doivent être renouvelées au début du dernier trimestre 92 et il serait souhaitable que les nouvelles conventions entrent dans le cadre du décret".

+

OBSERVATION PREALABLE.

En vertu des articles 6 et 13 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, le décret en projet doit être soumis à l'avis préalable de l'inspecteur des finances et recevoir l'accord du Ministre du Budget. L'inspecteur des finances a donné son avis le 10 juillet 1991. Par contre, le Ministre du Budget n'a pas, à ce jour, donné son accord, ainsi qu'il appert des informations fournies au Conseil d'Etat.

Vu l'urgence, la section de législation donne le présent avis, mais sous la réserve que l'accord du Ministre du Budget soit donné sur le texte en projet avant que celui-ci soit déposé au Conseil de la Communauté française.

.../...

DISPOSITIF.

La division en chapitres ne se justifie pas dans un texte qui ne comporte que onze articles.

Article 1er.

Les notions définies aux deuxième, troisième et quatrième tirets ne sont pas utilisées dans le projet; elles le sont seulement dans la définition figurant au premier tiret.

Par ailleurs, compte tenu de l'observation qui sera faite à propos de l'article 5, la liste des définitions doit être complétée.

Il est suggéré de rédiger l'article 1er de la manière suivante :

"Pour l'application du présent décret, il faut entendre par :

- 1° association intégrée de santé, ci-après dénommée "association", toute association pratiquant la dispensation, par une équipe de premier recours, pluridisciplinaire en matière médico-psycho-sociale :
- de soins globaux octroyés dans une approche ... (la suite comme au deuxième tiret de l'article 1er);
- de soins intégrés octroyés en incluant ... (la suite comme au troisième tiret de l'article 1er);

.../...

- de soins continus octroyés en assurant ... (la suite comme au quatrième tiret de l'article 1er);
- 2º soins de santé primaire, les soins dispensés ... (comme à l'article 5, premier tiret);
- 3º fonctions de santé communautaire, les activités qui ... (comme à l'article 5, deuxième tiret);
- 4º fonction ..., celle consistant à recueillir ... (comme à l'article 5, troisième tiret)".

Article 2.

1. Du texte en projet ("L'Exécutif peut agréer ...") et des explications fournies par la déléguée de l'Exécutif, il ressort que le régime d'agrément institué par le projet emportera, dans le chef de l'Exécutif, un pouvoir d'appréciation : il devra vérifier, non seulement si les conditions fixées à l'article 2 sont effectivement réunies, mais encore s'il n'existe pas d'autres éléments qui pourraient justifier un refus d'agrément.

Le système envisagé est donc un système d'agrément facultatif.

Pour éviter que l'Exécutif ne dispose dans cette matière d'un pouvoir excessif, le Conseil d'Etat se demande s'il ne conviendrait pas de compléter la disposition par

.../...

l'énoncé de critères sur la base desquels la sélection devra s'opérer.

2. Compte tenu de la proposition qui sera faite ci-après de déplacer l'article 11 du projet pour en faire un alinéa 2 de l'article 2, il faut rédiger la phrase introductive comme suit :

"L'Exécutif ..., après avis motivé de la commission d'agrément visée à l'alinéa 2 :"

3. Au 1^o, l'expression "créées par des personnes de droit public" est équivoque; elle donne, en effet, à penser que plusieurs personnes de droit public doivent avoir concouru à la création de l'association.

Or, telle ne semble pas être l'intention des auteurs du projet.

Mieux vaudrait, dès lors, écrire :

"1^o être organisées par une autorité publique ou être constituées sous la forme d'une association sans but lucratif;".

4. Au 5^o, le texte laisse plusieurs éléments d'appréciation incertains :

.../...

- lorsque le texte prévoit que l'association doit exercer ses activités dans une zone géographique déterminée, cela signifie-t-il, notamment, qu'elle ne peut principalement ou exclusivement exercer ses activités que dans cette zone, que d'autres associations pourraient aussi être agréées en exerçant leurs activités dans la même zone ... ?
- les termes "zone urbaine" et "zone rurale" ne sont pas définis, ne fût-ce que par référence à une législation existante; s'agit-il de zones définies comme telles par référence à la législation sur l'urbanisme ou par référence à d'autres législations, comme la législation sur la police de la circulation routière ?

Le texte devait être revu pour apporter les précisions nécessaires.

5. Au 6°, il est prévu que s'il s'agit d'une association sans but lucratif, elle doit "disposer d'une assemblée générale composée majoritairement par des membres de l'équipe, tout membre de l'équipe étant membre de droit à sa demande".

Comme le Conseil d'Etat l'a fait observer dans un avis qu'il a donné le 3 juillet 1991 sur un projet de décret "fixant les conditions de reconnaissance et d'octroi de subventions des centres culturels" (1), une telle disposition méconnaît la liberté d'association, telle qu'elle est, notamment, consacrée par la loi du 27 juin 1921 accordant la

(1) Doc. C.C.F. n° 230, sess. 1991-1992, n° 1, pp. 17 et 18.

personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique.

Le texte doit être fondamentalement revu.

Article 3.

La disposition accorde à l'Exécutif un pouvoir excessif.

Elle reste, notamment, en défaut de déterminer les causes du retrait d'agrément. Ces causes doivent être précisées dans le texte en projet. Elles pourraient consister dans le fait que l'association ne remplit plus les conditions requises ou ne se soumet pas aux obligations qui lui incombent.

Le texte suivant est proposé :

"L'Exécutif arrête la procédure d'octroi de l'agrément et détermine la durée pour laquelle il est accordé.

L'agrément peut être retiré à l'association qui ne remplit plus les conditions requises ou ne se soumet pas aux obligations qui lui incombent. L'Exécutif détermine la procédure du retrait de l'agrément".

.../...

Articles 4 à 7.

De par la place qu'elles occupent dans le projet et de par leur libellé, ces dispositions imposent aux associations des obligations relatives à leur fonctionnement, qui doivent être remplies après que l'agrément a été accordé. C'est, notamment, le défaut de respecter ces obligations qui, comme l'indique le texte proposé pour l'article 2, pourra entraîner le retrait de l'agrément.

Article 4.

Le disposition serait mieux rédigée comme suit :

"L'équipe visée à l'article 2, alinéa 1er, 4°, comprend au moins ... (la suite comme au projet, en supprimant toutefois la lettre "e" placée entre parenthèses)".

Article 5.

1. L'emploi des termes "Ces équipes" est incohérent par rapport à la rédaction générale du projet qui utilise l'expression "l'équipe".

2. Dans l'énumération, les tirets doivent être remplacés par 1°, 2° et 3°.

.../...

3. Cette énumération ne doit pas être interrompue par des éléments qui constituent en fait des définitions. Celles-ci trouveraient mieux leur place sous l'article 1er, comme déjà proposé pour la rédaction de cette disposition.

4. Plusieurs expressions gagneraient à être réécrites. Il en est ainsi notamment de l'expression "fonctions d'observatoire de la santé en première ligne".

Article 6.

Le texte pourrait être rédigé plus simplement comme suit :

"Les membres de l'équipe instaurent entre eux une collaboration et une coordination, notamment en tenant une réunion de tous les membres au moins une fois par semaine. Les modalités suivant lesquelles sont recueillies et diffusées les informations au sein de l'équipe sont fixées de manière précise, à tout le moins en prévoyant la tenue d'une fiche de liaison".

Article 7.

La disposition est rédigée d'une façon qui n'est ni heureuse, ni précise.

Le texte doit être réécrit, notamment pour préciser ce qu'il faut entendre par "travailleurs ... du domaine

.../...

psychologique" et l'"approche globale des problèmes de santé".

Article 9.

1. Des explications données par la déléguée de l'Exécutif, il ressort que pourront seules être subventionnées les associations qui ont été préalablement agréées.

Le texte en projet ne comporte pas cette précision.

Il semble, toutefois, qu'une erreur s'y soit glissée et qu'au lieu d'écrire, à l'alinéa 1er, "associations intégrées pour leur activité", il faille écrire "associations agréées pour leurs activités".

Au demeurant, l'alinéa 1er serait mieux rédigé comme suit :

"L'Exécutif peut, dans la limite des crédits budgétaires, octroyer aux associations agréées une subvention pour celles de leurs activités qui ne bénéficient pas d'autres subventions ou interventions financières".

2. L'alinéa 2 confère à l'Exécutif le pouvoir de déterminer les critères de subventionnement des activités visées à l'alinéa 1er, en lui imposant de tenir compte "du niveau de coordination, d'intégration, de l'éventail des services offerts et du volume de la population desservie".

.../...

Il s'agit là, toutefois, d'éléments d'appréciation prévus dans des termes à ce point vagues que l'on peut craindre que la délégation de pouvoir accordée à l'Exécutif apparaisse comme excessive. Qu'entendre, en effet, par "niveau de coordination", niveau "d'intégration", "éventail des services offerts" et "volume de la population desservie" ?

Le texte gagnerait à être plus précis à cet égard.

Par ailleurs, si l'intention des auteurs du projet est, comme ce semble être le cas, d'attribuer à l'Exécutif le pouvoir, non seulement de fixer lesdits critères, mais aussi, sur la base de ceux-ci, de répartir les montants des subventions, le texte devrait être rédigé dans ce sens.

3. L'alinéa 3 prévoit que le montant de la subvention ne peut jamais dépasser la moitié du coût des activités visées à l'alinéa 1er. Or, ce dernier alinéa prévoit que la subvention ne peut être accordée si lesdites activités font l'objet d'autres subventions ou interventions financières sous quelque forme que ce soit.

La combinaison de ces deux dispositions aura nécessairement pour conséquence que l'association ne pourra exercer les activités prévues à l'alinéa 1er que si elle dispose de fonds propres suffisants pour financer au moins la moitié de leur coût.

Si l'intention de l'Exécutif est de consacrer une telle situation, il devrait le préciser à tout le moins dans l'exposé des motifs.

.../...

Article 10.

Tel qu'il est rédigé, l'article 10 semble établir une exception aux conditions du subventionnement prévues à l'article 9 : seraient subventionnées, "intégralement" et même si les conditions prévues aux alinéas 1er et 2 de l'article 9 n'étaient pas remplies, "certaines activités" accomplies, à l'initiative de l'Exécutif ou en concertation avec lui, par les associations agréées.

Une telle disposition conférerait à l'Exécutif une délégation excessive : la nature des activités visées et les conditions d'application de la disposition en projet ne sont pas précisées; il suffirait que l'Exécutif prenne l'initiative de susciter telle ou telle activité ou se consulte avec une association agréée pour l'exercice de cette activité, pour que celle-ci soit automatiquement et intégralement subventionnée.

Le texte en projet doit être fondamentalement revu pour prévoir les conditions de son application de manière précise.

Article 11.

1. Comme il a été dit ci-avant, la disposition trouverait mieux sa place sous l'article 2, dont elle constituerait l'alinéa 2.

.../...

2. Par ailleurs, en prévoyant, en son alinéa 2, que l'Exécutif fixe la composition et le fonctionnement de la commission d'agrément, la disposition en projet confère, ici encore, à l'Exécutif un pouvoir excessif.

Le décret doit, à tout le moins, fixer les règles générales de composition et de fonctionnement de la commission.

DV.

- 14 -

L. 21.819/2/V.

DV.

- 14 -

L. 21.819/2/V.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
J. MESSINNE, conseillers d'Etat,
Y. BOUCQUEY,

Madame : R. DEROY, greffier.

Le rapport a été présenté par Mme G. BEECKMAN de CRAYLOO , auditeur adjoint. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. B. DEROUAUX, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

C.-L. CLOSSET.

.../...