

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, neuvième chambre, saisi par le Ministre de l'Action sociale, du Logement et de la Santé de la Région wallonne, le 10 mai 1994, d'une demande d'avis sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant fixation des règles d'agrément, d'évaluation et de subventionnement des associations de santé intégrée", a donné le 27 juin 1994 l'avis suivant :

EXAMEN DU TEXTE.Intitulé.

Il est proposé d'écrire plus simplement :

"Projet d'arrêté du Gouvernement wallon relatif à l'agrément et à l'évaluation des associations de santé intégrée ainsi qu'aux subventions octroyées à ces associations".

Le terme "subventionnement" étant incorrect, on utilisera dans la suite du projet l'expression "subventions octroyées à".

Préambule.

1. Bien que l'avis de l'inspecteur des finances soit requis en vertu de l'article 13 de l'arrêté royal du 5 octobre 1961 portant organisation du contrôle administratif et budgétaire, il n'y a pas lieu de le viser au préambule, dès lors que l'accord du Ministre du Budget y figure.

En conséquence, l'alinéa 2 doit être omis.

2. A l'alinéa 3, on indiquera la date du "13 avril 1994".

.../...

3. Le considérant, qui indique simplement la base sur laquelle le Gouvernement agit, est inutile et sera omis.

Dispositif.

Alors que le texte en projet est divisé en chapitres, l'article 1er ne fait partie d'aucun de ceux-ci.

On l'insérera dans un chapitre premier nouveau intitulé "Définitions".

La numérotation des autres chapitres sera adaptée en conséquence.

Article 1er.

1. Il résulte du 1^o que l'arrêté en projet est destiné à s'appliquer seulement aux associations de santé intégrée dont le "siège social" est situé "sur le territoire de la Région wallonne à l'exception des communes germanophones", c'est-à-dire sur le territoire de la région de langue française.

Le critère de la localisation du siège social des associations n'est pas pertinent, car le décret du 29 mars 1993 relatif à l'agrément et au subventionnement des associations de santé intégrée tend à encourager l'exercice d'activités déterminées à des endroits qui ne coïncident pas nécessairement avec le siège social des associations. Comme en ont convenu les

.../...

délégués du Gouvernement, mieux vaut faire référence à la localisation du siège d'activités.

Compte tenu de cette observation, il est proposé de rédiger le 1^o comme suit :

1^o l'association : l'association de santé intégrée dont le siège d'activités est situé sur le territoire de la région de langue française;".

2. Il va de soi que la notion de "Gouvernement" désigne le Gouvernement wallon.

Le 2^o doit donc être omis.

3. En définissant l'administration comme étant "l'administration de l'action sociale et de la santé", le 6^o préjuge de la dénomination que recevra le service que la Région wallonne créera à la suite de l'entrée en vigueur des dispositions lui attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française.

Il est, dès lors, proposé d'écrire :

"5^o l'administration : celui des services de la Région wallonne qui a les associations de santé intégrée dans ses compétences.".

.../...

Article 2.

La disposition en projet énonce, "outre les conditions prévues aux articles 2, 5, 6, 7 et 8 du décret" du 29 mars 1993, les conditions que doivent remplir les associations de santé intégrée pour être agréées.

Ce faisant, elle méconnaît largement ce décret. En effet, l'article 2 de celui-ci, qui fixe les conditions auxquelles doivent répondre les associations pour pouvoir être agréées, n'habilite pas le Gouvernement, intervenant par voie de dispositions générales, à préciser ces conditions ou à en ajouter de nouvelles, sauf, comme le prévoit cette disposition décrétable en son point 2°, pour définir les conditions permettant d'assurer que les soins seront dispensés de manière à être accessibles à tous.

Par ailleurs, il ne peut être admis que le Gouvernement érige en conditions d'octroi de l'agrément et précise, à cette fin, les obligations que les articles 5 à 8 du décret imposent aux associations agréées. Il ressort, en effet, des travaux préparatoires du décret que ces obligations ne doivent être remplies qu'après l'octroi de l'agrément (1).

(1) Dans l'avis qu'elle a donné sur l'avant-projet de décret, la section de législation du Conseil d'Etat a relevé que, "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" (Doc. C.C.F., sess. 1992-1993, n° 70/1, p. 10). Cette interprétation a été confirmée dans l'exposé des motifs (ibid., p. 3).

Il s'ensuit que le Gouvernement ne peut ajouter aux conditions de l'agrément prévues par le décret que celles qui tendent à garantir que les soins seront accessibles à tous, et cela sans empiéter, par ailleurs, sur les compétences du législateur fédéral, notamment en matière de sécurité sociale.

La disposition en projet doit donc être fondamentalement revue.

Il en va de même des autres articles de l'arrêté qui font référence à cette disposition.

Article 3.

1. Il va de soi que la demande d'agrément ou de renouvellement d'agrément doit être introduite "à l'initiative de l'organe compétent de l'association". Ces mots doivent être omis au paragraphe 1er.

2. Au sujet du paragraphe 3, il ressort des explications des délégués du Gouvernement que, par les mots "à partir d'une date précisée dans la décision d'octroi ou de renouvellement", les auteurs du projet entendent seulement réserver la possibilité, pour l'autorité qui prend la décision, d'en faire bénéficier rétroactivement son destinataire. Si une telle intention est admissible, ce n'est qu'à la condition que la date à laquelle la décision rétroagit ne soit pas antérieure au moment où, sur le vu des vérifications faites, l'association remplissait les conditions d'agrément requises.

.../...

Par ailleurs, le texte en projet prévoit que l'agrément est accordé "pour une durée maximale de 4 ans". Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas les critères objectifs en fonction desquels un agrément serait accordé, par exemple, pour un, deux, trois ou quatre ans. De deux choses l'une : ou bien de tels critères existent et ils doivent figurer dans le texte; ou bien ils n'existent pas et la durée de l'agrément doit être fixée à quatre ans.

Le texte doit être revu à la lumière de ces observations.

Article 4.

1. Cette disposition doit être fondamentalement revue, compte tenu de l'observation faite à propos de l'article 2.

2. Au 2° et au 4°, le texte en projet donne à penser qu'une association de santé intégrée pourrait être agréée si elle était constituée sous une autre forme que celle d'une association sans but lucratif. Or, l'article 2, 1°, du décret du 29 mars 1993 prévoit que les associations doivent être constituées sous cette forme juridique.

Par conséquent, les mots "s'il s'agit d'une ASBL" doivent être omis.

.../...

3. Au 3^o, on substituera les mots "située sur le territoire de la région de langue française et délimitée" aux mots "située sur le territoire de la Région wallonne à l'exception des communes germanophones, délimitée".

Article 5.

1. Vu l'engagement qu'impose l'article 4, 14^o, on n'aperçoit pas l'utilité du paragraphe 2.

Compte tenu de cette observation ainsi que du lien étroit qui unit les paragraphes 1er et 3, il est suggéré de grouper ces paragraphes en un seul et de rédiger le texte comme suit :

"§ 1er. Dans les trois mois de la réception de la demande, l'administration établit un rapport sur le dossier. Ce délai est porté à six mois pour une première demande d'agrément.

Le délai prévu à l'alinéa 1er ne prend cours qu'au jour où l'administration est en possession du dossier complet au sens de l'article 4.

L'administration communique le dossier et son rapport à la commission."

.../...

2. Il résulte de l'article 2 du décret du 29 mars 1993 que la commission doit donner un avis sur toutes les demandes d'agrément.

Il ne peut donc être prévu qu'à défaut, pour la commission, d'avoir donné un avis dans le délai de deux mois qui lui est imparti, l'avis sera réputé favorable.

En conséquence, dans le paragraphe 4, devenant le paragraphe 2, la seconde phrase doit être omise.

Dans la première phrase, le mot "saisine" doit être omis.

On écrira donc :

"§ 2. Dans les deux mois de la réception par elle du dossier, la commission rend un avis motivé qu'elle notifie à l'administration compétente."

3. Le texte suivant est suggéré pour le paragraphe 5, devenant le paragraphe 3 :

"§ 3. Dans le mois de la réception de l'avis de la commission, l'administration transmet au ministre le dossier complet, accompagné d'une proposition motivée de décision.

.../...

Si la proposition est défavorable à l'association, l'administration en informe préalablement celle-ci par écrit et l'informe qu'elle dispose d'un délai de quinze jours pour déposer un mémoire justificatif. En ce cas, le délai prévu à l'alinéa 1er est porté à quarante-cinq jours.

La décision est prise par le ministre".

Article 6.

Compte tenu des explications des délégués du Gouvernement, le texte suivant est proposé :

"Art. 6. L'administration transmet au ministre les procès-verbaux dans lesquels elle constate qu'une association ne remplit plus les conditions d'octroi de l'agrément ou ne se soumet pas aux obligations qui lui incombent. Elle y joint, le cas échéant, une proposition de retrait de l'agrément.

Lorsque l'administration propose le retrait de l'agrément ou lorsque le ministre estime qu'il pourrait y avoir lieu de retirer celui-ci, le dossier est communiqué à la commission. La procédure se poursuit conformément à l'article 5, §§ 2 et 3."

.../...

Articles 7 et 8.

1. Selon le texte en projet, les règles envisagées sont prévues pour l'application "du présent arrêté".

On peut se demander si, de par leur objet et de par la place qu'elles occupent dans le projet, ces règles ne valent pas plutôt uniquement pour l'application de la section II du chapitre Ier, devenant le chapitre II.

Par ailleurs, s'il se conçoit que lesdites règles s'appliquent aux relations entre les associations de santé intégrée et l'administration ou le ministre, il ne paraît guère justifié de les étendre aux relations entre l'administration, la commission et le ministre.

2. Selon l'article 8, les délais "prennent cours le lendemain de la date de la poste qui fait foi".

Si les auteurs du projet entendent viser le lendemain du jour où le pli est confié à la poste, autant adopter cette rédaction.

Article 11.

Il faut écrire "à la majorité absolue. En cas de parité des voix, celle du président est prépondérante.".

.../...

Article 14.

A l'alinéa 2, on écrira: "... aux agents du rang A4".

Chapitre II (devenant le chapitre III).

1. Il résulte des explications des délégués du Gouvernement que le montant des subventions dues à une association agréée en application de l'article 10 du décret du 29 mars 1993 est déterminé chaque année au terme d'un calcul faisant intervenir deux données.

La première donnée consiste dans la part du poste budgétaire concerné du budget des dépenses de la Région wallonne qui est réservée à l'association. L'opération de répartition des crédits budgétaires entre les associations s'effectue conformément aux règles prévues par l'article 17.

Par ailleurs, et c'est la seconde donnée, la Région wallonne doit avoir égard aux activités et aux dépenses dont justifie l'association pour obtenir la subvention. Elle doit tout spécialement veiller à respecter les limites fixées en la matière par l'article 10 du décret et, en application de cette disposition, par l'article 15, alinéa 3.

Le chapitre II, devenant le chapitre III, ne détermine pas assez clairement et distinctement les règles à suivre, tant par l'administration que par les associations agréées, pour calculer, de la sorte, le montant des subventions.

On relève, en particulier, qu'en mentionnant certaines de ces règles à l'article 18, parmi celles relatives

.../...

aux modalités de liquidation des subventions, les auteurs du projet rendent le texte pratiquement incompréhensible.

Le chapitre II, devenant le chapitre III, doit, dès lors, être fondamentalement revu.

2. Il résulte de l'article 10 du décret du 29 mars 1993 que les critères des subventions octroyées aux associations doivent être fixés "en tenant compte de leur niveau de coordination (1), de leur niveau d'intégration (2), des services offerts et du volume de la population desservie".

Il n'apparaît pas que les critères retenus par l'arrêté en projet tiennent compte du niveau de coordination et du niveau d'intégration des associations.

Le texte doit être revu également à la lumière de cette observation.

3. Selon l'article 16 les associations non visées à l'article 25 se voient accorder une subvention forfaitaire de trois cents cinquante mille francs pour l'année au cours de laquelle elles sont agréées pour la première fois.

(1) Selon l'exposé des motifs accompagnant le projet de décret, "par "niveau de coordination", on entend l'importance de la coordination qui est réalisée entre les différentes activités de l'association" (op. cit., p. 4).

(2) Selon l'exposé des motifs, "par "niveau d'intégration", on entend l'importance accordée par l'association aux activités qui ne sont pas curatives" (ibid).

Un tel système de subvention méconnaît l'article 10 du décret qui prévoit que les subventions sont accordées pour des activités à venir en fonction d'un certain nombre de critères qui sont énumérés de manière limitative. Il ne permet pas l'octroi d'une subvention forfaitaire.

L'article 16 doit donc être omis.

4. A l'article 17, §§ 3, 4 et 5, est accordée au ministre une délégation pour déterminer un barème fixe de référence. Or, en vertu de l'article 10 du décret, c'est au Gouvernement et à lui seul qu'il appartient de fixer tous les critères de subvention.

5. Selon l'article 20 de l'arrêté en projet, "dans l'attente de la première décision d'octroi ou de refus d'agrément, les associations visées à l'article 25 du présent arrêté participent à la répartition des subsides dès l'entrée en vigueur du présent arrêté".

Il est ainsi envisagé d'accorder des subventions à des associations qui ne sont pas agréées conformément au décret du 29 mars 1993.

Une telle disposition ne peut être fondée sur le décret du 29 mars 1993, puisque l'article 10 de celui-ci ne prévoit l'octroi de subventions qu'à des associations agréées. Elle doit être omise.

.../...

Article 21.

Le texte suivant est proposé :

"Art. L'évaluation prévue à l'article 9 du décret a pour objet de vérifier si les associations remplissent les missions déterminées par les articles 1er et 6 du décret".

Article 22.

1. A l'alinéa 2 de la phrase introductive, il y a lieu de préciser le délai dont dispose l'association pour communiquer à l'administration les documents et renseignements visés.

2. La liste des documents et renseignements que contient l'alinéa 2 appelle diverses observations.

.../...

- a) De l'accord des délégués du Gouvernement, le texte suivant est proposé pour le 1^o :

"1^o l'inventaire des activités exercées par l'association en vue de réaliser les missions déterminées par les articles 1er et 6 du décret;"

- b) Le 2^o serait mieux rédigé comme suit :

"2^o le nombre de consultations réalisées par chaque prestataire de soins pendant les six derniers mois, au siège de l'association ou à domicile;"

- c) Concernant le 3^o, il résulte des explications du délégué du Gouvernement que l'obligation visée à l'alinéa 2 est celle de tenir un registre permettant de calculer le nombre des patients "inscrits". Cette obligation doit être expressément prévue par le texte en projet. A cette occasion, on veillera à faire en sorte que la date à partir de laquelle elle sera en vigueur ne soit pas antérieure à celle de la publication de l'arrêté en projet au Moniteur belge.

- d) Le 4^o est rédigé de manière particulièrement imprécise. En outre, le rapport d'activités qu'il prévoit ne fait-il pas, au moins partiellement, double emploi avec l'inventaire visé au 1^o ?

Le texte doit être revu pour exprimer plus clairement l'intention de ses auteurs.

.../...

e) Le 5º serait mieux rédigé comme suit :

"5º le cas échéant, une présentation des activités visées à l'article 11 du décret".

Article 23.

1. Le texte en projet délègue au ministre le pouvoir d'"imposer d'autres obligations". Une telle délégation est excessive et ne peut être admise.

2. En ce qui concerne le rapport d'activités, il est renvoyé à l'observation relative à l'article 22, alinéa 2, 4º.

Chapitre IV (devenant le chapitre V).

Compte tenu de l'objet de l'article 24, qui n'est, ni une disposition transitoire, ni une disposition finale, et de l'observation qui sera faite à propos de l'article 25, il est suggéré d'écrire :

"Chapitre V - Dispositions diverses et finales".

.../...

Article 24.

Le texte doit déterminer plus précisément les informations que l'association est tenue de transmettre à l'administration.

Article 25.

Il résulte des explications des délégués du Gouvernement que cette disposition a pour seul objet de permettre aux associations visées de recevoir des subventions avant même d'être agréées.

Une telle disposition ne peut être fondée sur le décret du 29 mars 1993, puisque, comme on l'a déjà relevé (1), l'article 20 de celui-ci ne prévoit l'octroi de subventions qu'à des associations agréées. Elle doit être omise.

Observations finales.

1. Le texte en projet est rédigé en des termes souvent peu juridiques et abuse d'un vocabulaire ésotérique. Il gagnerait à être réécrit dans un langage accessible à quiconque.

(1) Voir l'observation n° 3 relative au chapitre II, devenant le chapitre III.

2. A l'article 1er, on placera deux points après le mot qui est défini, non une virgule.

3. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun de ceux-ci ne comporte qu'un alinéa.

4. Il n'est pas d'usage d'interrompre une énumération par l'insertion de phrases ou d'alinéas incidents.

5. Lorsqu'il est fait référence à un article du projet on omettra les mots "du présent arrêté".

6. Les délais et les pourcentages doivent s'écrire en toutes lettres. Ainsi on écrira "huit heures", "cinq jours", etc.

7. On évitera l'expression "dans le cadre", ainsi que les termes "un(e)", "le/la", "le(la)", "et/ou", "infirmier(ère)" etc.

*

*

*

.../...

Compte tenu des nombreuses observations qui viennent d'être faites et singulièrement de celles qui l'ont été à propos des articles 2 et 4 du chapitre premier, devenant le chapitre II, il paraît nécessaire que l'arrêté en projet soit, après avoir été fondamentalement revu, à nouveau soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

La chambre était composée de

Messieurs : C.-L. CLOSSET, président de chambre,
R. ANDERSEN, conseillers d'Etat,
J. MESSINNE,
P. GOTHOT, assesseurs de la
J. van COMPERNOLLE, section de législation,
Madame : M. PROOST, greffier.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme C. DEBROUX, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST.

C.-L. CLOSSET.