

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 31.905/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ETAT

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne, le 27 juin 2001, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation des établissements de soins", a donné le 19 décembre 2001 l'avis suivant :

EXAMEN DU PROJET

Dispositif

Article 2

1. Afin de couvrir par des termes suffisamment génériques tous les cas de figure à prendre en considération, il est proposé de rédiger comme suit le 1°, a) :

"a) les établissements, services, structures, programmes de soins, sections et fonctions auxquels la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987, est en tout ou en partie applicable".

2. En vertu de l'article 87 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, c'est au Gouvernement qu'il incombe d'organiser ses services.

Il n'appartient donc pas au législateur de prévoir que, pour l'application du décret en projet, il y a lieu d'entendre par "administration", celui des services du Gouvernement que le décret désigne.

Le 2° sera dès lors omis.

Article 3

Il n'appartient pas au législateur de déléguer au Gouvernement l'ensemble de ses compétences en cette matière. Il lui revient de déterminer lui même, à tout le moins, les domaines dans lesquels le Gouvernement pourrait arrêter des normes complémentaires.

Articles 4 et 5

1. La section de législation du Conseil d'Etat a donné, le 24 mai 2000, un avis 30.106/4 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon fixant la procédure d'octroi, de renouvellement et de retrait de l'agrément spécial comme maison de repos et de soins et de l'agrément spécial comme centre de soins de jour.

Dans cet avis, la section de législation a posé la question de savoir si le Gouvernement disposait du fondement légal requis pour régler l'agrément auquel sont soumis les établissements de soins visés par la loi du 27 juin 1978 modifiant la législation sur les hôpitaux et relative à certaines autres formes de dispensation de soins, ainsi que pour les soumettre à une procédure de fermeture d'urgence.

Comme l'indique l'exposé des motifs, l'avant-projet de décret tend à "établir clairement cette base légale". Tel est tout particulièrement l'objet de l'article 4. En outre, l'article 5 précise que "Le non-respect des normes peut entraîner un refus ou retrait d'agrément ou la fermeture de l'établissement de soins".

L'avant-projet de décret donne ainsi un fondement légal explicite aux mesures réglementaires envisagées par le projet d'arrêté précité.

Les dispositions à l'examen n'ont toutefois pas ce seul objet.

En effet, elles tendent à régler l'agrément et la fermeture, non seulement des établissements de soins visés par la loi du 27 juin 1978, mais aussi de ceux auxquels s'applique la loi sur les hôpitaux.

On peut se demander, à cet égard, si les auteurs de l'avant-projet n'ont pas perdu de vue que la loi sur les hôpitaux contient, en ses articles 71 à 76, des dispositions - sur le sort desquelles l'avant-projet ne se prononce pas expressément - qui règlent ou habilitent le Gouvernement à régler l'agrément et la fermeture des établissements de soins auxquels elle s'applique et à organiser une procédure de recours en la matière, et que, de la sorte, la difficulté due à l'absence de cadre législatif explicite, que relève l'exposé des motifs, ne se présente pas en ce qui concerne lesdits établissements de soins.

.../...

Les deux dispositifs - celui qu'organise la loi sur les hôpitaux et celui qu'envisage le décret en projet - ne peuvent coexister, du moins là où ils font double emploi et là où ils se contredisent.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2. L'habilitation que l'article 4 donne au Gouvernement est excessivement large.

Il n'appartient pas au législateur de déléguer au Gouvernement l'ensemble de ses compétences en cette matière. Il doit déterminer lui-même les règles essentielles auxquelles sont soumises les procédures envisagées.

Parmi les questions à régler, figure notamment le point de savoir si les recours visés au 3° sont de nature administrative ou juridictionnelle. A cet égard, l'attention est attirée sur le fait que, si le législateur régional souhaitait charger une juridiction administrative de connaître desdits recours ⁽¹⁾, il lui appartiendrait d'établir que des dispositions en ce sens sont nécessaires à l'exercice des compétences régionales, au sens de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ⁽²⁾.

Article 6

1. L'article à l'examen règle la surveillance du respect des normes qui s'imposent tant aux établissements de soins auxquels s'applique la loi sur les hôpitaux qu'à ceux qui sont soumis à la loi du 27 juin 1978.

(1) A l'instar de ce que prévoit actuellement l'article 76 de la loi sur les hôpitaux en ce qui concerne les établissements de soins soumis à cette loi.

(2) En vertu de l'article 161 de la Constitution, "Aucune juridiction administrative ne peut être établie qu'en vertu d'une loi". Il résulte de l'article 19, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, que le décret ne peut régler une telle matière qu'aux conditions prévues par l'article 10 de la même loi.

On peut se demander, ici aussi, si les auteurs de l'avant-projet n'ont pas perdu de vue que la loi sur les hôpitaux règle déjà, en son article 115, la surveillance du respect de ses dispositions par les établissements de soins auxquels elle s'applique.

Les deux dispositifs - celui qu'organise la loi sur les hôpitaux et celui qu'envisage le décret en projet - ne peuvent coexister, du moins là où ils font double emploi ou là où ils se contredisent.

Le texte en projet sera revu en conséquence.

2. L'article à l'examen donne aux fonctionnaires et aux agents désignés par le Gouvernement le pouvoir de rechercher et de constater des infractions.

L'attribution d'un tel pouvoir n'a de sens que si la méconnaissance des normes dont ces fonctionnaires et ces agents doivent surveiller l'application est érigée en infraction.

A cet égard, il y a lieu de relever que l'avant-projet de décret n'érige pas en infraction la violation des normes arrêtées par le Gouvernement sur la base de l'article 3.

En outre, en l'état actuel des textes, l'autorité fédérale n'a pas érigé en infraction la méconnaissance des normes relevant de sa compétence qui sont applicables aux établissements de soins visés par la loi du 27 juin 1978 ⁽³⁾. En tant qu'elle donne aux fonctionnaires et agents désignés par le Gouvernement le pouvoir de rechercher et de constater des infractions, la disposition à l'examen est donc, pour l'heure, sans objet, en ce qui concerne ces normes.

Le texte en projet sera revu en tenant compte de cette observation.

⁽³⁾ Ceci à la différence des établissements de soins soumis à la loi sur les hôpitaux : voir spécialement l'article 116, 1° et 6°, de cette loi.

Article 8

1. Comme l'ont confirmé les délégués du Gouvernement, aucun texte normatif ne prévoit, à ce jour, l'adoption d'un programme pluriannuel et de programmes annuels relatifs à la subsidiation des infrastructures.

Mieux vaut donc omettre le deuxième tiret du 2°, a.

2. Comme l'ont confirmé les délégués du Gouvernement, les acquisitions d'équipements visées au septième tiret du 2°, a, ne sont, en l'état actuel des textes, soumises à aucune procédure administrative.

Il n'y a donc pas lieu de charger le Conseil wallon des établissements de soins de donner au Gouvernement un avis avant ces acquisitions.

En conséquence, le septième tiret sera omis.

3. Au 3°, le texte doit préciser davantage le type de mission complémentaire qui peut être confié au Conseil wallon des établissements de soins.

Article 9

Au paragraphe 1^{er}, 2°, le texte prévoit que la désignation des membres du Conseil wallon des établissements de soins "doit garantir la représentation équitable de chaque secteur de soins visé à l'article 2".

Ce texte manque de précision. L'on se demande ainsi quels "secteurs de soins" doivent être pris en considération et ce qu'il y a exactement lieu d'entendre par "représentation équitable". La question se pose également de savoir si la règle envisagée s'applique à tous les membres du conseil ou seulement à ceux d'entre eux qui sont visés au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, 1°.

.../...

Observation finale

L'avant-projet de décret reste en défaut de déterminer les règles essentielles concernant le mode de délibération et de vote au sein du conseil.

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE,	assesseur de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

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

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS