

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 33.095/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 4 mars 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à la promotion de la santé dans l'enseignement supérieur hors universités", a donné le 29 avril 2002 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

Respect du principe d'égalité

1. Organisant la promotion de la santé dans l'enseignement supérieur hors universités, le législateur décréte doit veiller à traiter également les étudiants, les membres du personnel et les établissements d'enseignement, conformément aux articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution. A cet égard, l'avant-projet appelle les observations suivantes :

1°) L'avant-projet organise la promotion de la santé de manière fondamentalement différente selon que l'établissement d'enseignement est organisé par la Communauté française ou subventionné par elle.

Dans le premier cas, la promotion de la santé est exercée, dans les centres P.M.S. de la Communauté française, par le personnel de ces centres (article 4, § 1^{er}). Dans le second cas, elle est exercée par des équipes agréées conformément au chapitre II de l'avant-projet (article 4, § 2).

Alors que l'avant-projet de décret entend mettre en place au sein de l'enseignement organisé par la Communauté française une seule structure, ni l'exposé des motifs, ni le commentaire des articles, en particulier sous l'article 4, § 2, de l'avant-projet, ne justifient les motifs pour lesquels des pouvoirs organisateurs appartenant à l'enseignement subventionné, qu'il soit officiel ou libre, n'auraient pas la même liberté de confier aux mêmes organismes, subventionnés par la Communauté française, à la fois la mission des centres psycho-médico-sociaux et la promotion de la santé dans l'enseignement supérieur hors universités.

2°) La différence d'organisation des institutions chargées de la promotion de la santé ne peut générer d'autres différences de traitement non justifiées. Les articles 19 et 20 de l'avant-projet prévoient l'octroi d'une subvention destinée à "couvrir l'ensemble des frais de personnel, d'équipement, de fonctionnement nécessaires à l'équipe pour accomplir ses missions", tandis que l'avant-projet de décret ne règle pas le financement des centres P.M.S. organisés par la Communauté pour leur intervention en matière de promotion de la santé, puisque ce financement s'opère, de manière directe, par le vote du budget général des dépenses de la Communauté française.

L'attention du législateur budgétaire et du Gouvernement de la Communauté est d'ores et déjà attirée sur la nécessité de veiller, lors du vote du budget général des dépenses, sur l'obligation d'assurer le respect du principe d'égalité entre le financement des centres P.M.S. dans l'enseignement de la Communauté et l'inscription des subventions octroyées aux équipes de promotion de la santé dans l'enseignement subventionné, qu'il soit officiel ou libre. A cet égard, l'article 13 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 ⁽¹⁾ dispose :

"La justification du budget général des dépenses se compose de notes exposant les lignes générales de la politique des départements et, par division organique, les missions assignées et, par programme, les objectifs poursuivis, ainsi que les moyens à mettre en oeuvre pour les réaliser. (...)".

La justification du budget général des dépenses est le lieu adéquat où fournir les informations qui permettront de vérifier dans les faits le respect du principe d'égalité.

2. Interrogée sur les raisons de la non-application de cet avant-projet de décret aux universités, la déléguée de la Ministre a répondu ce qui suit :

"Au moment du vote de la loi de 1964, les Universités et établissements assimilés ont été exclus de l'application de la loi, car deux textes légaux réglaient déjà cette matière :

- la loi du 30 décembre 1952 soumettant les étudiants des universités de l'Etat et des établissements supérieurs de l'Etat assimilés aux universités, à un examen médical en vue du dépistage des maladies contagieuses prévoyait la mise en place d'un système d'inspection médicale;
- la loi du 3 août 1960 accordant des avantages sociaux aux universités et établissements assimilés prévoyait l'octroi de subventions annuelles servant au fonctionnement des services sociaux, des services d'orientation, des restaurants et homes estudiantins.

Depuis 1964, les universités organisent donc, en toute autonomie quant au choix des actions, des services sociaux (en ce compris médicaux) et sont subventionnées pour ce faire par une subvention variant entre 8200 et 12400 FB/an par étudiant. Les écoles supérieures bénéficient également d'un financement social, à hauteur de 2174 FB/an par étudiant.

⁽¹⁾ Les lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991 sont applicables à la Communauté française en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et Régions.

Il a été décidé de maintenir un système de promotion de la santé pour les étudiants du supérieur hors universités, étant donné que ce système existait déjà, et que le subventionnement des activités sociales, beaucoup plus bas que celui des universités, ne permettait pas aux hautes écoles et assimilées de mettre en place un système de prévention santé, ce que les universités peuvent se permettre de faire avec leur subvention sociale. Ce qui permettait de garder une certaine équité entre les étudiants du supérieur et de l'Université, même si l'on n'est pas, dans cette matière, dans une compétence enseignement (soumise à l'article 24, § 4, de la Constitution), mais dans une matière santé.

Intégrer les étudiants de l'université dans le système de promotion de la santé aurait nécessité un transfert des moyens de la subvention sociale des universités vers la promotion de la santé, une modification du système de subventionnement des universités, et une grande difficulté d'application sur le terrain. Ce qui n'était pas réaliste.

Le choix du Gouvernement (et du Ministre de la santé) a donc été de modifier le fonctionnement actuel de l'inspection médicale scolaire, mais de la limiter dans son application aux catégories concernées actuellement par l'I.M.S."

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Arrêté de présentation

L'arrêté de présentation doit, conformément à l'usage, suivre l'exposé des motifs et précéder le dispositif de l'avant-projet de décret, qui sera complété par les mots "Après délibération".

Dispositif

Article 1^{er}

Au point 4°, les mots "de cet article" doivent être remplacés par les mots "du présent article".

Article 5

L'organe de gestion appelé, suivant cet article, à rendre un avis, est celui de la Haute école, de l'Ecole supérieure des arts ou de l'Institut supérieur d'architecture. De l'accord de la déléguée de la ministre, cette précision gagnerait à être formulée au sein du commentaire des articles. Le commentaire pourrait également mieux faire ressortir le fait que cet avis de l'organe de gestion ne sera lui-même donné qu'après que cet organe ait consulté le Conseil social de l'école en question.

Article 12

Il convient de préciser quelles sont les mesures individuelles ou générales d'ordre prophylactique qui peuvent être décidées par le médecin. Notamment, le pouvoir de décision reconnu au médecin par le paragraphe 1^{er} est bien plus large que la possibilité de recours ouverte au paragraphe 2. Il en résulte que, pour certaines décisions, aucun recours ne serait possible.

Articles 12 et 13

De l'accord de la déléguée de la ministre,

- S à l'alinéa 3 du paragraphe 1^{er} et à l'alinéa 2 du paragraphe 2 de l'article 12, les mots "de la Haute école" seront remplacés soit par les mots "de la Haute école, de l'Ecole supérieure des arts ou de l'Institut supérieur d'architecture", soit par un terme générique pouvant recouvrir les trois types d'école supérieure visés;
- S au 1° de l'article 13, les mots "dans la Haute école" seront supprimés.

Article 15

De l'accord de la déléguée de la ministre, à l'article 15 , § 3, il convient d'écrire responsable "du service" et non "d'équipe" ⁽²⁾.

Article 16

L'alinéa 3 de cet article indique que le Gouvernement fixe les programmes et les modalités d'organisation de la formation continuée pour le personnel médical et infirmier.

Il découle de l'article 10 que cette formation continuée doit être suivie tant par le personnel des centres P.M.S. que par le personnel des services, même si l'article 16 se situe au sein du chapitre II consacré à l'agrément des services. Cette formation continuée, qui relève donc du statut du personnel des centres P.M.S. et, à ce titre, de l'enseignement ⁽³⁾, selon l'article 24, § 5, de la Constitution, doit être réglée par loi ou décret, en tout cas dans ses éléments essentiels.

La délégation proposée à l'alinéa 3 de l'article 16 est trop large : aucune précision, aucun principe directeur ne sont fournis quant à ces programmes et à cette organisation ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ Voir en ce sens l'article 2 du projet de décret modifiant celui du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école, qui a fait l'objet de l'avis 33.016/4, donné le 18 mars 2002.

⁽³⁾ Voir la page 2, de l'avis 31.635/4, donné le 10 juillet 2001, sur un avant-projet devenu le décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école.

⁽⁴⁾ Voir en ce sens l'observation formulée en matière de formation continuée des instituteurs au niveau "macro" dans l'avis 32.793/2, donné le 13 mars 2002, relatif à un avant-projet de décret "relatif à la formation en cours de carrière des membres du personnel des établissements d'enseignement fondamental ordinaire", p.8.

Article 20

De l'accord de la déléguée de la ministre, un alinéa 3 doit être ajouté à cet article, dans un souci de symétrie avec le décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école (voir article 24, § 2, alinéa 2 de ce décret); il doit être rédigé comme suit :

"Les sanctions pécuniaires et leurs modalités d'application sont fixées par le Gouvernement sans préjudice de l'article 18, § 2, 4°".

Article 27

Afin de regrouper les dispositions décrétales relatives à la Commission de promotion de la santé à l'école, il est proposé de donner à cet article 27, moyennant les adaptations de texte nécessaires, la forme d'un article modifiant l'article 28 du décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école, et ce via l'insertion d'un paragraphe supplémentaire au sein de cet article 28.

Le Conseil d'Etat s'interroge sur l'opportunité qu'il y aurait d'adapter la composition de la Commission pour les cas où celle-ci serait appelée à donner des avis en matière de promotion de la santé dans l'enseignement supérieur hors universités, en y intégrant le cas échéant des représentants des étudiants.

Cette solution serait conforme à la philosophie de l'avant-projet de décret telle qu'elle est exprimée dans l'exposé des motifs ⁽⁵⁾.

⁽⁵⁾ En effet celui-ci s'exprime comme suit :
"Ce décret avait écarté la problématique des étudiants de l'enseignement supérieur hors universités, reconnaissant la légitimité d'une démarche spécifique à l'égard de ce niveau d'enseignement. Cette spécificité tient à la fois aux problématiques particulières des jeunes de cet âge et aux capacités propres des étudiants (jeunes adultes) à prendre leurs responsabilités comme acteurs de leur propre santé, et également à la nature des établissements d'enseignement supérieur et aux caractéristiques des communautés étudiantes."

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. VANDERNOOT, J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par Mme V. FRANCK, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS