

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.610/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne, le 20 décembre 2002, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "relatif à l'agrément et au subventionnement des réseaux d'aide et de soins et des services spécialisés en assuétudes", a donné le 7 mai 2003 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

A. Compétence de la Région wallonne

En vertu des décrets dits de transfert ⁽¹⁾, la Région wallonne exerce, sur le territoire de la région de langue française, les compétences de la Communauté dans la matière de "la politique de santé, visée à l'article 5, § 1^{er}, I, de la loi spéciale, à l'exception des hôpitaux universitaires, du Centre hospitalier de l'Université de Liège, de l'Académie royale de Médecine de Belgique, de ce qui relève des missions confiées à l'Office de la Naissance et de l'Enfance (ONE), de l'Education sanitaire, des activités et services de médecine préventive et de l'Inspection médicale scolaire".

Il en résulte que la Communauté française est demeurée compétente pour exercer la compétence relative aux activités et services de médecine préventive ⁽²⁾ ⁽³⁾. Le commentaire des articles de la proposition devenue le décret de transfert précise que la Communauté demeure compétente, notamment, pour "la prévention du Sida, les actions alternatives en matière de toxicomanie (...)" ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ Article 3, 6° du décret (II) de la Communauté française du 19 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française; article 3, 6°, du décret (II) de la Région wallonne du 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

⁽²⁾ En ce sens, notamment, l'avis 34.130/VR du 20 septembre 2002, sur un avant-projet de loi "portant assentiment à l'accord de coopération du 2 septembre 2002 entre l'Etat, les Communautés, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et les Régions pour une politique de drogues globale et intégrée" et l'avis 34.215/4 du 27 novembre 2002 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie".

⁽³⁾ Sur le contenu de la compétence communautaire relative aux "activités et services de médecine préventive", voir l'avis 34.339/AG de l'Assemblée générale de la section de législation du Conseil d'Etat du 29 avril 2003 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande "betreffende het preventieve gezondheidsbeleid".

⁽⁴⁾ Doc. C.C.F., 1992-1993, n° 108/1, p. 6. Voir également l'extrait suivant du Rapport présenté au nom de la Commission des finances, des affaires générales et du règlement par Mme de T'Serclaes : "M. Mayeur demande si la toxicomanie, la prévention en matière de santé et l'éducation à la santé restent de la compétence de la Communauté. Ma ministre-présidente lui répond par l'affirmative" (Doc. C.C.F., 1992-1993, n° 108/3, p. 12).

Selon le Ministre,

"La volonté n'est aucunement d'empiéter sur les compétences de la Communauté française en matière de prévention.

Il reste que, à notre estime, certaines activités relevant de la prévention, dans le sens courant de ce terme, et qui concerne la lutte contre les assuétudes, ne relèvent pas des compétences qui sont attribuées à la Communauté française.

Ainsi, l'échange de seringues ne relève-t-il pas, selon nous, de la médecine préventive et de l'éducation à la santé (compétences incontestablement communautaires), la Région wallonne paraissant dès lors compétente pour en prévoir l'organisation dans le cadre du présent projet de décret".

Au vu de ces explications, il convient d'omettre l'article 5, § 1^{er}, 3°, d), de l'avant-projet et, dans les articles 2, 1° et 2°, les mots "la prévention". En effet, telle que l'entend le Ministre, la "prévention" est déjà visée par d'autres notions contenues dans ces dispositions et est source de confusion quant à sa portée au regard de la répartition des compétences qui vient d'être rappelée.

B. La constitution des réseaux d'aide et de soins en assuétudes

1. L'article 7 de l'avant-projet prévoit qu'il ne peut y avoir plus d'un réseau d'aide et de soins dans chaque zone de soins. Le Ministre justifie ainsi cette option :

"Il faut savoir que les personnes gravement atteintes de toxicomanie sont souvent des personnes très fragilisées, désocialisées et déstructurées, qui ont fortement tendance à aller d'un service socio-sanitaire à un autre.

La mise en réseau des différents acteurs constitue dès lors une réponse à cette instabilité des toxicomanes. On constate d'ailleurs que les acteurs eux-mêmes s'organisent spontanément en réseau afin de pouvoir assurer une cohérence entre les différentes interventions, éviter les doubles prescriptions, etc, tout en garantissant le libre choix. On constate également que ces réseaux se veulent généralement pluralistes et unitaires, tout en regroupant des initiatives très diverses.

Permettre l'existence de réseaux parallèles et concurrents pousserait inévitablement l'usager à «jouer entre les réseaux», ce qui serait préjudiciable à son suivi.

On observera enfin que, les moyens publics étant limités, le fait de ne permettre l'existence que d'un seul réseau pluraliste et diversifié par zone géographique évitera un éparpillement de ces moyens et garantira une meilleure offre à l'ensemble de la population".

.../...

Si l'on peut admettre que ces explications constituent une justification acceptable de l'unicité de réseau par zone géographique, elles gagneraient à être formulées dans l'exposé des motifs.

2. L'avant-projet de décret doit déterminer de manière précise et objective quelles sont les conditions requises pour que les personnes morales et physiques, actives en matière d'aide et de soins en assuétudes, puissent être associées ⁽⁵⁾.

L'avant-projet de décret gagnerait à contenir les règles essentielles garantissant le caractère pluraliste et diversifié de chaque réseau et de ses organes.

3. L'article 9, 1°, tel que modifié par la notification du Gouvernement, prévoit que le réseau est "constitué par un pouvoir local au sein de ses services ou, à défaut d'initiative communale en ce sens, être constitué en association sans but lucratif". Cette disposition soulève plusieurs difficultés.

D'une part, elle donne priorité à l'initiative publique au niveau d'un pouvoir local. Il appartient à l'auteur de l'avant-projet d'exposer les motifs pour lesquels pareille priorité est retenue.

D'autre part, l'avant-projet manque de clarté quant à l'identité du pouvoir local à qui appartient l'initiative de constituer le réseau et quant à la procédure à suivre, en particulier, dans l'hypothèse où la zone couvre plusieurs communes.

C. Les délégations excessives

Pour concilier les principes régissant la répartition des compétences entre les législateurs régional et le Gouvernement, les éléments essentiels de la réglementation envisagée doivent figurer dans le texte même du décret. Les limites de la délégation consentie au Gouvernement doivent être définies par le décret aussi précisément que

⁽⁵⁾ La définition de l'article 2, 1°, de l'avant-projet, ne répond pas à cette exigence.

possible, de préférence en indiquant, de manière concrète, les circonstances dans lesquelles il peut être fait usage de cette délégation et en définissant, à tout le moins dans leurs grandes lignes, les mesures à prendre ⁽⁶⁾.

Ne répondent pas à ces exigences, les délégations contenues aux articles 10, alinéas 4 et 5, 15, § 2, à tout le moins en tant qu'il est relatif aux incompatibilités, 18, § 1^{er}, alinéa 3, de l'avant-projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

1. Le 1^o paraît rédigé de manière inadéquate en ce qu'il inclut dans la notion de réseau d'aide et de soins en assuétudes "toute association", alors que l'intention de l'auteur de l'avant-projet, telle qu'elle résulte notamment de l'article 7, alinéa 1^{er}, et du commentaire de cet article, consiste à ne prévoir qu'un réseau par zone concernée. En outre, la définition donne à penser que le réseau peut exercer lui-même les missions d'accueil, d'aide, de prévention ⁽⁷⁾, de traitement et de suivi qu'elle énumère, alors qu'aux termes de l'article 5, § 1^{er}, de l'avant-projet, les missions du réseau sont identifiées en des missions d'identification des besoins, de concertation, de structuration, de formation et d'organisation des interventions cliniques.

2. Les 8^o, 9^o et 10^o sont inutiles et doivent être omis.

⁽⁶⁾ Voir notamment l'avis 34.215/4 du 27 novembre 2002, précité.

⁽⁷⁾ Sur l'usage du mot "prévention", voir l'observation générale relative à la compétence de la Région wallonne.

Article 3

Cet article est dépourvu de portée normative en ce qu'il ne fait qu'annoncer des règles plus détaillées contenues dans la suite de l'avant-projet. Il sera omis.

Article 4

Cette disposition doit être omise puisqu'elle ne fait que rappeler la répartition des compétences établie par la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Chapitre II. Des missions des réseaux d'aide et de soins en assuétudes et des centres spécialisés en assuétudes

Dans l'intitulé du chapitre, il y a lieu de remplacer le mot "centres" par le mot "services".

Article 9

Le texte reste en défaut de prévoir que la désignation d'un coordinateur tel qu'il est prévu à l'article 15 est une condition d'agrément.

Article 18

Au paragraphe 1^{er}, la question se pose de savoir si, lorsque sont remplies toutes les conditions d'octroi de subventions fixées par le décret en projet ou en vertu de celui-ci, le Gouvernement dispose encore du pouvoir de refuser une subvention sollicitée par un service d'insertion sociale agréé ou un relais social reconnu.

Si tel est le cas, le texte doit déterminer les critères de ce pouvoir d'appréciation.

.../...

Si tel n'est pas le cas, les mots "peut octroyer" seront remplacés par le mot "octroie" ⁽⁸⁾.

Article 19

La disposition à l'examen n'ajoute rien aux règles qui résultent déjà de l'article 56 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat et de l'arrêté royal du 26 avril 1968 réglant l'organisation et la coordination des contrôles de l'octroi et de l'emploi des subventions, et qui s'appliquent à la Région wallonne en vertu de l'article 71, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

L'article 19 sera donc omis ⁽⁹⁾.

Article 22

Au paragraphe 1^{er}, 4° à 9°, le texte est en défaut de préciser la procédure conduisant à la nomination des représentants concernés

OBSERVATION FINALE

Il est recommandé d'écrire un "programme triennal", ce qui rend mieux compte de sa nature, qui est de durer trois ans.

⁽⁸⁾ En ce sens l'avis 34.655/4 du 8 avril 2003 sur un avant-projet de décret "relatif à l'insertion sociale".

⁽⁹⁾ En ce sens l'avis 34.655/4 précité.

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par Mme A. VAGMAN, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS