

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 35.188/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de l'Aide à la Jeunesse et de la Santé de la Communauté française, le 31 mars 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "modifiant le décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé en Communauté française", a donné le 28 avril 2003 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

1. L'avant-projet de décret tend à modifier le décret du 14 juillet 1997, qui, comme l'indique son intitulé, a pour objet d'organiser la promotion de la santé.

La volonté des auteurs du texte est de faire en sorte que le décret du 14 juillet 1997 couvre, non seulement la promotion de la santé, mais aussi la médecine préventive.

A lire un certain nombre des dispositions à l'examen, il semble que, pour les auteurs de l'avant-projet, la notion de médecine préventive est comprise dans celle de promotion de la santé ⁽¹⁾.

D'autres dispositions font mention de ces deux notions côte à côte sans faire apparaître, au moins expressément, que la première serait incluse dans la seconde ⁽²⁾.

Quant à l'exposé des motifs, il fait état de ce que, "si les matières peuvent être semblables, les approches s'appuient sur des logiques différentes, bien que complémentaires".

La définition de la promotion de la santé que donne le texte actuel de l'article 1^{er} du décret du 14 juillet 1997, et celle de la médecine préventive qui résulte de la disposition qui, selon l'avant-projet, est appelée à former l'article 1^{er}, alinéa 3, de ce décret, sont rédigées en des termes qui ne permettent pas davantage de déterminer avec suffisamment de certitude les liens et les différences qui existeraient entre les deux notions.

⁽¹⁾ Voir ainsi les dispositions suivantes en projet du décret du 14 juillet 1997 : l'article 1^{er}, alinéa 2, seconde phrase; l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 1°; l'article 3bis, 2°; l'article 4, § 1^{er}, 4.; l'article 9; et l'article 11, alinéa 1^{er}, 3.

⁽²⁾ Voir ainsi les dispositions suivantes en projet du décret du 14 juillet 1997 : l'article 2, § 2, alinéa 1^{er}, 2°; et la phrase introductive de l'article 3bis.

Il importe à ce sujet de rappeler que, dans son avis sur l'avant-projet devenu le décret du 14 juillet 1997, la section de législation du Conseil d'Etat avait souligné l'imprécision de la définition de la promotion de la santé que donne le texte actuel de l'article 1^{er}, première phrase, de ce décret; elle avait également indiqué que la définition donnée de la promotion de la santé était "à ce point imprécise qu'il est impossible de vérifier si le texte en projet relève pleinement, comme l'affirme l'exposé des motifs, des compétences qui sont celles de la Communauté française, au titre de la politique de la santé, dans les matières de l'éducation sanitaire et des activités et services de médecine préventive ⁽³⁾" ⁽⁴⁾.

L'incertitude qui résulte de l'avant-projet de décret à propos des liens et des différences entre les notions de promotion de la santé et de médecine préventive, conduit à accentuer l'imprécision relevée dans cet avis de la section de législation.

Bien plus, en insérant dans le décret du 14 juillet 1997 des dispositions dont il résulte que la notion de médecine préventive, qui contribue à déterminer les contours de la compétence de la Communauté française, est distincte de celle de promotion de la santé, et en étant rédigé, en certaines de ses dispositions, en des termes qui peuvent donner à penser que la notion de promotion de la santé est plus large que celle de médecine préventive, l'avant-projet de décret expose encore plus nettement la Communauté française à méconnaître ses compétences.

Le texte sera revu en conséquence.

2. L'avant-projet de décret insère dans le décret du 14 juillet 1997 un chapitre Vbis, intitulé "Des programmes de médecine préventive".

⁽³⁾ Article 5, § 1^{er}, I, 2°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et article 3, 6°, des décrets des 19 et 22 juillet 1993 attribuant l'exercice de certaines compétences de la Communauté française à la Région wallonne et à la Commission communautaire française.

⁽⁴⁾ Avis 25.290/9, donné le 25 septembre 1996 (Doc. Cons. Comm. franç., sess. 1996-1997, n° 127/1, p. 16).

Ce chapitre doit être fondamentalement revu, pour les raisons suivantes :

a) La section de législation se demande ce qui, en substance, distingue les programmes de médecine préventive envisagés des programmes d'action ou de recherche visés au chapitre V du décret du 14 juillet 1997.

b) S'il ressort de l'article 17bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, en projet, que le Gouvernement approuve les programmes de médecine préventive, le texte ne permet pas de discerner qui établit ces programmes.

c) L'article 17bis en projet fait mention du "pilotage", de la "gestion" et de la "mise en place" des programmes de médecine préventive.

Il est en défaut de déterminer ce que recouvrent exactement ces diverses notions et ce qui, le échéant, les distingue.

Concernant la "gestion" des programmes, il importe encore de souligner le caractère largement indéterminé de la règle, formulée par l'article 17bis, § 2, alinéa 1^{er}, en projet, selon laquelle "ces programmes sont, dans la mesure du possible, gérés par les intervenants les plus proches de la population et dans la relation la plus continue avec elle, à savoir les médecins généralistes".

d) L'article 17ter, § 1^{er}, en projet ne permet pas de discerner le rôle respectif des "centres de référence" et des "établissements ou personnes de droit public ou privé" que vise le texte.

e) Les habilitations que donnent au Gouvernement les paragraphes 2 à 4 de l'article 17ter en projet sont excessivement larges.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Dispositif

Article 2

1. La disposition appelée à remplacer l'article 2, § 2, du décret du 14 juillet 1997 appelle les observations suivantes :

a) Il conviendrait de déterminer la durée de validité - à tout le moins la durée de validité maximale - du plan communautaire opérationnel de promotion de la santé.

b) Dans l'alinéa 2, le texte doit préciser qui sont les "intervenants concernés".

2. Le texte appelé à former l'article 2, § 3, du décret du 14 juillet 1997 doit déterminer qui met en place le système d'informations sanitaires et qui le gère. Il doit aussi préciser qui sont les "opérateurs concernés".

Article 3

1. L'article 9 de l'avant-projet remplaçant totalement l'article 10, alinéa 1^{er}, du décret du 14 juillet 1997, la modification partielle de cette dernière disposition, qu'envisage le texte à l'examen, n'a pas de raison d'être.

2. C'est au Gouvernement, et non pas au législateur, qu'il incombe d'apporter les modifications envisagées à l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 17 juillet 1997 fixant la date d'entrée en vigueur du décret du 14 juillet 1997 portant organisation de la promotion de la santé en Communauté française, et certaines mesures de son exécution.

.../...

Article 4

La section de législation n'aperçoit pas quelle est la portée exacte de la disposition envisagée, pour l'application du décret du 14 juillet 1997.

Article 6

1. La disposition par laquelle il est envisagé de remplacer l'article 5, alinéa 1^{er}, 5°, du décret du 14 juillet 1997 manque de précision.

De deux choses l'une :

a) ou bien le législateur identifie, dans "le secteur du sida", des institutions qu'il souhaite voir représentées au sein du conseil supérieur de promotion de la santé;

b) ou bien il abroge le 5° de l'article 5, alinéa 1^{er}, du décret du 14 juillet 1997, et il modifie le 10° du même alinéa de manière à prévoir que deux membres du conseil supérieur de promotion de la santé sont choisis par le Gouvernement en raison de leur compétence particulière dans le domaine de la prévention du sida.

2. Dans la disposition appelée à former l'article 5, alinéa 1^{er}, 14°, du décret du 14 juillet 1997, le texte doit préciser quelles sont les "associations d'usagers" visées.

3. La disposition par laquelle il est envisagé de remplacer l'article 5, alinéa 2, du décret du 14 juillet 1997 appelle les observations suivantes :

a) Compte tenu de ce que prévoit la seconde phrase, n'y a-t-il pas lieu, dans la première phrase, de remplacer les mots "peut aussi nommer" par le mot "nomme" ?

b) Le texte de la première phrase doit préciser les critères sur la base desquels seront désignés les "membres de la société civile (choisis) en fonction de leur compétence dans d'autres secteurs" que la promotion de la santé.

.../...

c) Dans la seconde phrase, il convient de préciser ce qu'il y a lieu d'entendre par les mots "l'aide aux publics fragilisés".

4. A l'article 5, alinéa 3, en projet, plutôt que d'écrire "ou son représentant" à propos du fonctionnaire général dirigeant, il y a lieu d'écrire "ou l'agent qu'il désigne".

La chambre était composée de

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

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. R. WIMMER, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS