

GG

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 46.061/4
DU 16 MARS 2009

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 17 février 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "relatif aux réseaux et aux services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes ainsi qu'à leur fédération", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Observations générales

I. Quant à la compétence

1. Dans son avis 23.947/9, donné le 7 juin 1995, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 4 avril 1996 organisant l'agrément et le subventionnement des services de santé mentale, la section de législation a fait l'observation suivante :

"Le décret en projet appelle, en ce qui concerne la répartition des compétences entre l'État fédéral et la Région wallonne, d'une part, et entre celle-ci et la Communauté française, d'autre part, les observations générales suivantes :

1. Il résulte de la combinaison de l'article 5, § 1^{er}, I, 1/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 3, 6/, des décrets II 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 que la Région wallonne n'est compétente pour régler la politique de dispensation des soins qu'à l'exception, notamment :

- «a) de la législation organique;
- b) du financement de l'exploitation, lorsqu'il est organisé par la législation organique;
- c) de l'assurance maladie-invalidité;
- d) des règles de base relatives à la programmation;
- e) des règles de base relatives au financement de l'infrastructure, en ce compris l'appareillage médical lourd;

.../...

- f) des normes nationales d'agrément uniquement dans la mesure où celles-ci peuvent avoir une répercussion sur les compétences visées aux b, c, d et e ci-dessus" ⁽¹⁾.

Ces diverses matières sont de la compétence de l'autorité fédérale.

En outre, il est constant que l'autorité fédérale est compétente pour la réglementation de l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier et des professions paramédicales ⁽²⁾.

Le décret en projet empiéterait sur les compétences de l'autorité fédérale si ses auteurs entendaient soumettre obligatoirement tous les services de santé mentale au régime d'agrément qui est prévu.

Mais, il résulte des explications des délégués du Gouvernement que telle n'est manifestement pas l'intention des auteurs de l'avant-projet, l'agrément envisagé se présentant seulement comme un préalable à l'octroi de subventions aux services de santé mentale qui souhaitent bénéficier de celles-ci. Le texte doit être revu pour mieux exprimer cette intention ⁽³⁾.

L'attention des auteurs de l'avant-projet est attirée sur ce que la réglementation ainsi adoptée en matière d'octroi de subventions ne peut aller à l'encontre de la législation organique qui relève, comme il a été indiqué ci-dessus, de l'autorité fédérale, de manière telle que, si une telle législation venait à être adoptée, il appartiendrait, le cas échéant, à la Région de revoir ses règles relatives au subventionnement pour les mettre en harmonie avec la législation organique." ⁽⁴⁾.

⁽¹⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Article 5, § 1^{er}, I, 1/, a à f, de la loi spéciale du 8 août 1980.

⁽²⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Voir notamment, à ce sujet, l'avis de la section de législation du Conseil d'État relatif à une proposition de loi sur les hôpitaux sur lesquels l'autorité nationale a pouvoir de décision (Doc. Ch., sess. 1983-1984, n/910/2, p. 3).

⁽³⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Une observation semblable a été faite par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 19 juin 1989 organisant l'agrément et le subventionnement des centres de coordination de soins et services à domicile (Doc. C.C.F., sess. 1988-1989, n/46/1, p. 3).

⁽⁴⁾ Avis 23.947/9 donné par la section de législation du Conseil d'État le 7 juin 1995 sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 4 avril 1996 organisant l'agrément et le subventionnement des services de santé mentale (Doc. parl., Parl.wall., 1995-1996, n/ 91/1, p.18); cet avis a été récemment rappelé par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 45.692/4 donné le 28 janvier 2009 sur un avant-projet de décret "relatif aux services de santé mentale".

Une question similaire pourrait se poser à l'égard de l'avant-projet à l'examen.

À ce propos, la déléguée du Gouvernement a confirmé que l'intention n'était nullement de mettre en place un système d'autorisation par voie d'agrément des réseaux, des services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes ou de leur fédération, en région de langue française, ni d'en régler la législation organique. Au contraire, l'intention de l'auteur de l'avant-projet est de demeurer dans un cadre identique à celui du décret du 27 novembre 2003 relatif à l'agrément et au subventionnement des réseaux d'aide et de soins spécialisés en assuétudes, en mettant en place un système d'agrément exclusivement en vue du subventionnement.

Au demeurant, le texte en projet lui-même et la manière dont il est conçu, confirment ce point de vue. Notamment, aucune disposition ne prévoit que l'activité même des réseaux, des services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes et de leur fédération est subordonnée à l'agrément du Gouvernement wallon. De même, aucune disposition ne sanctionne le fait d'exercer une telle activité sans agrément. Par ailleurs, aucune disposition du texte en projet ne subordonne le port de l'appellation des différents réseaux, services ou fédérations concernés à une décision du Gouvernement, ou ne sanctionne le port d'une telle appellation sans autorisation du Gouvernement.

Par conséquent, de manière générale, l'observation formulée dans l'avis 23.947/9 précité vaut, *mutatis mutandis*, pour le texte en projet.

2. Dans un autre ordre d'idées, dans son avis 34.610/4, donné le 7 mai 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 27 novembre 2003 relatif à l'agrément et au

subventionnement des réseaux d'aide et de soins et des services spécialisés en assuétudes, la section de législation du Conseil d'État a notamment observé ce qui suit :

"En vertu des décrets dits de transfert ⁽⁵⁾, 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 ⁽⁶⁾ ⁽⁷⁾. 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 (...)» ⁽⁸⁾.

⁽⁵⁾ *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : 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.

⁽⁶⁾ *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : 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".

⁽⁷⁾ *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : 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'État du 29 avril 2003 sur un avant-projet de décret de la Communauté flamande "betreffende het preventieve gezondheidsbeleid".

⁽⁸⁾ *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : 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 article 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" ⁽⁹⁾.

En l'espèce, si l'avant-projet à l'examen ne confie pas à proprement parler de mission de "prévention" aux services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes agréés, il n'en demeure pas moins qu'il leur confie des missions dites de "réduction des risques". Le vocable ainsi utilisé évoque la notion de prévention sanitaire.

L'exposé des motifs ne comporte à ce propos aucune explication.

Quant au dispositif en projet lui-même, l'article 26 de l'avant-projet à l'examen prévoit que cette mission de "réduction des risques" est remplie lorsque sont organisées des "activités visant à réduire les dommages liés à la consommation et à ce que le bénéficiaire dispose d'une qualité de vie et de santé conforme à et respectueuse de ses choix".

Le texte en projet et, le cas échéant, l'exposé des motifs doivent être revus aux fins de mieux préciser cette mission en vue de faire apparaître qu'elle ne porte pas sur des activités de prévention sanitaire relevant des compétences de la Communauté française.

⁽⁹⁾ Avis 34.610/4, *Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n/ 547/1, pp. 14 à 16; voir également, sur le même sujet, les avis 23.947/9 et 45.692/4 déjà cités.

II. Quant à la constitution des réseaux d'aide et de soins spécialisés en assuétudes

Dans son avis 34.610/4 précité, la section de législation du Conseil d'État a notamment observé ce qui suit :

"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."

L'avant-projet de décret à l'examen conçoit, lui aussi, un système d'agrément par zone géographique.

Les justifications du maintien, dans le texte en projet, du principe même du système géographique ainsi conçu, n'apparaissent pas dans le dossier transmis au Conseil d'État.

L'auteur de l'avant-projet doit être en mesure de justifier ce maintien et les raisons de celui-ci figureront à figurer dans l'exposé des motifs.

III. Quant aux imprécisions et lacunes de l'avant-projet ainsi qu'aux habilitations excessives au Gouvernement

1. De manière générale, l'avant-projet de décret est rédigé en des termes souvent imprécis; il manque de la clarté et de la rigueur requises d'un texte destiné à produire des effets de droit. Il en va particulièrement ainsi des dispositions qui définissent les missions des structures ici concernées, lesquelles sont définies de manière large, en des termes flous, alors même que, selon le texte en projet, elles constituent des conditions d'agrément ⁽¹⁰⁾.

Plus particulièrement, plusieurs dispositions du texte en projet comportent des lacunes dans le régime juridique des instruments qu'elles entendent mettre en place, tandis que d'autres confèrent au Gouvernement des habilitations excessivement larges, portant sur des régimes juridiques dont il appartient au législateur de définir les éléments essentiels.

Il en va ainsi, notamment, des dispositions suivantes :

- 1/ la notion d'"entourage [de la personne souffrant d'assuétudes]"employée notamment à l'article 4, § 1^{er}, alinéa 4, manque de précision; or, elle revêt un caractère fondamental pour l'application du décret en projet, dès lors que, selon cette même disposition, ledit "entourage" fait partie des "bénéficiaires" des prestations des services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes; la notion d'"entourage" doit par conséquent être remplacée par une notion plus précise ou doit être complétée par une définition basée sur des critères précis;
- 2/ à l'article 4, § 3, c'est au législateur qu'il appartient de fixer les règles essentielles du régime des conventions de collaboration entre "réseaux", et notamment, d'en définir le contenu minimal; cette tâche ne peut être confiée au Gouvernement;

⁽¹⁰⁾ Voir à ce propos l'article 17, § 1^{er}, de l'avant-projet en ce qui concerne les "réseaux", son article 31, § 1^{er}, en ce qui concerne les "services", et son article 11, § 2, 3/ (combiné au paragraphe 3), pour ce qui a trait aux "fédérations".

- 3/ à l'article 8, le paragraphe 1^{er} est rédigé de manière contradictoire: il prévoit en effet que le "réseau" est composé de personnes morales, mais il énumère ensuite la composition minimale dudit réseau de telle sorte qu'il apparaît *a priori* composé de personnes physiques représentant elles-mêmes des services divers, des centres, etc ...; à cet égard, la section de législation se demande si l'énumération des "représentants" à laquelle procède le paragraphe 1^{er} de l'article 8 ne correspond pas, en réalité, non pas aux membres du "réseau", mais à la composition du "comité de pilotage" visé au paragraphe 2 du même article, qui, pour sa part, a trait audit "comité de pilotage" mais est en défaut d'en préciser la composition ⁽¹¹⁾; les paragraphes 1^{er} et 2 seront revus afin de lever toute ambiguïté sur la composition, tant du "réseau" lui-même que du "comité de pilotage";
- 4/ à l'article 8, § 5, alinéa 1^{er}, 2/, il y a lieu de préciser à tout le moins dans l'exposé des motifs, ce que l'on entend par la notion d'"option thérapeutique du bénéficiaire";
- 5/ à l'article 10, alinéa 2, il appartient au législateur lui-même de définir les modalités essentielles de la concertation prévue par cette disposition;
- 6/ à l'article 11, il appartient au législateur de prévoir les règles essentielles de la procédure de reconnaissance des "fédérations" visées, ainsi que les modalités essentielles de leur évaluation, telle que prévue à l'article 14 de l'avant-projet; à cet égard, l'on observe que l'avant-projet de décret ne prévoit pas de possibilité de suspension ou de retrait de la reconnaissance des fédérations; il ne règle *a fortiori* ni les conditions essentielles, ni les modalités essentielles de la procédure d'une telle suspension ou d'un tel retrait; si l'intention de l'auteur du projet est de permettre la suspension ou le retrait de ladite reconnaissance, le texte en projet doit être complété afin de les prévoir expressément, et de fixer les conditions de fond et de forme dans lesquelles ces décisions pourront intervenir;

⁽¹¹⁾ Comparez avec l'article 7, 2/, du décret du 27 novembre 2003 relatif à l'agrément et au subventionnement des réseaux d'aide et de soins et des services spécialisés en assuétudes.

- 7/ à l'article 13, § 1^{er}, le régime d'octroi des subventions allouées aux fédérations manque de précision; c'est au législateur lui-même qu'il appartient de préciser les règles essentielles de ce régime, notamment les éléments essentiels de la procédure d'octroi, et les critères essentiels à mettre en oeuvre pour en définir le montant; l'habilitation conférée au Gouvernement à cet égard est excessivement large; la même observation vaut, *mutatis mutandis*, pour l'article 36, alinéa 2;
- 8/ à l'article 18 et à l'article 33, c'est au législateur lui-même qu'il appartient de définir les éléments essentiels des procédures d'octroi, de suspension et de retrait de l'agrément;
- 9/ à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 6, c'est au législateur lui-même qu'il appartient de définir le contenu de la concertation pluridisciplinaire; l'habilitation conférée au Gouvernement sur ce point par la disposition à l'examen est excessivement large; par ailleurs, le législateur ne peut se limiter à définir le contenu "minimum" de cette concertation mais il doit déterminer de manière exhaustive quelles sont les matières sur lesquelles celle-ci doit porter ⁽¹²⁾;
- 10/ à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 8, il convient de préciser la notion de "professionnel spécialement formé à cet effet";
- 11/ à l'article 24, alinéa 1^{er}, la section de législation s'interroge sur la notion de "toute autre personne concernée";
- 12/ à l'article 27, alinéa 2, il y a lieu de préciser ce que l'on entend concrètement par le mot "favoriser", ou bien de le remplacer par une notion plus précise;
- 13/ à l'article 42, alinéa 3, il convient de préciser sur la base de quels critères et motifs, et selon quelles règles, la subvention octroyée au "réseau" ou au "service" peut être "revue" en suite de l'évaluation ⁽¹³⁾;

⁽¹²⁾ Dans un sens similaire, voir l'avis 23.947/9 précité, p. 21, ainsi que l'avis 45.692/4, précité.

⁽¹³⁾ Pour une observation similaire, voir l'avis 45.692/4, précité.

- 14/ à l'article 43, alinéa 3, la section de législation s'interroge sur les critères mis en oeuvre afin d'établir que le pouvoir organisateur n'a pas mis en oeuvre le plan d'action "délibérément"; vu la suite de la disposition à l'examen, l'on se demande s'il ne serait pas plus adéquat de supprimer purement et simplement cette condition;
- 15/ à l'article 44, il convient de préciser quels sont les cas dans lesquels il y aura lieu de considérer que le "réseau" ou le "service" "persiste" à ne pas respecter ses obligations : à cet égard, il pourrait être envisagé que le législateur mette en place un régime de mise en demeure, à dater de la notification de laquelle courrait un délai de mise en conformité ⁽¹⁴⁾;
- 16/ à l'article 45, il est prévu que le "réseau" ou le "service" remettra chaque année au Gouvernement un "rapport d'activités"; le paragraphe 2 de cet article habilite le Gouvernement à revoir la périodicité de "tout ou partie du rapport d'activités", et ce, "en fonction d'une évaluation de la pertinence de celle-ci qu'il initie"; ce pouvoir de dérogation ainsi consenti au Gouvernement est excessif : il appartient au législateur de fixer avec plus de précision les critères à mettre en oeuvre par le Gouvernement pour fixer, le cas échéant, une périodicité inférieure ou supérieure à un an ⁽¹⁵⁾;
- 17/ de manière transversale, la section de législation n'aperçoit pas comment trouveront à s'appliquer et à se combiner les différents régimes de suspension ou de retrait de l'agrément et de suspension ou de révision des subventions; ainsi, les articles 17, § 2, 32, § 2, 42, alinéa 3, 43, alinéa 1^{er}, et 44, de l'avant-projet ne permettent pas de déterminer avec rigueur dans quels cas l'autorité pourra procéder à la suspension ou au retrait de l'agrément, et dans quels cas, seules les subventions seront suspendues ou encore, "revues"; le texte en projet doit impérativement être revu et complété afin de préciser dans quelles hypothèses chacune des mesures mentionnées ci-avant pourra intervenir le cas échéant, et ce, de manière d'une part,

⁽¹⁴⁾ *Idem.*

⁽¹⁵⁾ *Idem.*

à garantir la sécurité juridique, le respect de l'égalité entre les différents réseaux agréés et le respect de l'égalité entre les différents services agréés, et d'autre part, d'éviter les doubles emplois entre les régimes de sanction ou de révision mis en place ⁽¹⁶⁾.

L'avant-projet de décret à l'examen doit être complété afin de combler l'ensemble des lacunes mentionnées ci-avant.

2. Dans le même ordre d'idées, il conviendrait que l'article 2 de l'avant-projet à l'examen soit complété aux fins de définir plusieurs termes employés par le texte en projet, dont le sens n'apparaît pas clairement ou bien qui, bien qu'employés à de multiples reprises dans le texte en projet, sont définis non pas dans une disposition spécifiquement consacrée aux définitions, mais à l'occasion de l'une ou l'autre disposition particulière dans laquelle ils sont employés ⁽¹⁷⁾.

IV. Quant aux services du Gouvernement ⁽¹⁸⁾

Plusieurs dispositions du texte en projet confient diverses missions ou confèrent des habilitations aux "services du Gouvernement".

À ce propos, il est rappelé qu'un décret ne peut attribuer directement des pouvoirs et des missions à un ministre ou aux services du Gouvernement. C'est en effet au Gouvernement qu'il appartient de faire les règlements et arrêtés nécessaires pour

⁽¹⁶⁾ *Idem.*

⁽¹⁷⁾ Voir notamment la notion d'"intervision", définie à l'article 5, § 1^{er}, alinéa 2, 5/, de l'avant-projet, relatif spécifiquement aux missions et fonctionnement des "réseaux", et employée notamment à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 7, de l'avant-projet, relatif spécifiquement aux missions et fonctionnement des "services".

⁽¹⁸⁾ Dans un sens similaire, voir l'avis 45.692/4, précité.

l'exécution des décrets ⁽¹⁹⁾, et s'il l'estime opportun, de déléguer ses pouvoirs à l'un de ses membres ⁽²⁰⁾ ou de confier des missions aux services qu'il lui appartient d'organiser ⁽²¹⁾.

Par conséquent, les pouvoirs et missions que le texte en projet entend attribuer directement aux "Services du Gouvernement" doivent l'être au "Gouvernement" lui-même ⁽²²⁾.

* *

*

Il résulte des dispositions précédentes que l'ensemble du texte en projet doit être revu et complété sur de nombreux points.

Par conséquent, les observations particulières se limitent aux points suivants.

Observations particulières

Intitulé

Compte tenu de l'observation générale I, l'intitulé serait mieux rédigé comme suit :

"Décret relatif à l'agrément en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions aux réseaux et aux services d'aide et de soins spécialisés en assuétudes, ainsi qu'à la

⁽¹⁹⁾ Article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

⁽²⁰⁾ Article 69 de la même loi.

⁽²¹⁾ Article 87, §§ 1^{er} à 3, de la même loi.

⁽²²⁾ Voir essentiellement, à ce propos, l'article 8, § 3, alinéa 3, l'article 19, § 1^{er}, alinéa 3, l'article 41, alinéa 1^{er}, l'article 45, § 3, et l'article 46, § 1^{er}, alinéa 4, de l'avant-projet de décret.

reconnaissance en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions à leurs fédérations."

Dispositif

Article 8

Sous réserve de l'observation générale III, 1, 3/, la section de législation relève que l'article 8 de l'avant-projet prévoit notamment la composition minimale du "réseau". Au vu de l'article 17, § 1^{er}, de l'avant-projet de décret, la section de législation se demande si cette disposition constitue ou non une condition d'agrément du réseau, que cette condition soit préalable à l'octroi de l'agrément ou qu'il puisse y être satisfait postérieurement à celui-ci, conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 3.

S'il s'agit d'une condition d'agrément, elle ne peut, par hypothèse, être comprise dans le sens indiqué par le commentaire de l'article 8, qui, s'agissant de la composition du réseau, précise :

"[...] à partir du moment où il s'agit de constituer une association, chacun est libre d'y entrer ou non. Il s'agit d'une norme à interpréter comme un souhait et jamais aucun opérateur ne pourra être pénalisé de n'avoir pas obtenu la participation de l'un ou l'autre secteur, malgré toutes les démarches entreprises."

S'il ne s'agit pas d'une condition d'agrément, elle peut être comprise dans le sens indiqué par le commentaire des articles mais ne présente alors aucune valeur normative et doit être omise de l'avant-projet.

Article 17

L'article 17, § 1^{er}, de l'avant-projet distingue deux catégories de conditions : les conditions à remplir préalablement à la délivrance de l'agrément, d'une part, et les conditions qui peuvent être remplies en cours d'activité postérieurement à la délivrance de l'agrément et pour lesquelles seul l'engagement du demandeur d'agrément de respecter celles-ci, est requis préalablement à l'agrément.

Toutefois, le contenu de ces deux catégories est défini de manière imprécise et génératrice d'insécurité juridique ⁽²³⁾. Il conviendrait que le texte énumère très précisément pour chacune de ces catégories quelles sont les dispositions de l'avant-projet qui fixent des conditions préalables à l'agrément et celles qui fixent des conditions qui peuvent être remplies postérieurement à la délivrance de l'agrément. Par ailleurs, le texte en projet devrait prévoir lui-même, de manière générale et abstraite, les délais dans lesquels le "réseau" ou le "service" agréé devra satisfaire aux conditions à remplir postérieurement à l'agrément.

Le décret en projet sera revu de manière à faire le départ, sans ambiguïté, entre les dispositions qui constituent des conditions d'agrément et les dispositions qui ne fixent pas de telles conditions ⁽²⁴⁾.

La même observation vaut pour l'article 31.

Article 19

1. À l'alinéa 1^{er} ⁽²⁵⁾, la notion d'agrément "donnant accès aux subventions" ne constitue pas une notion juridique. Si l'intention est de prévoir que l'octroi de l'agrément crée dans le chef de la personne agréée un droit aux subventions visées par le texte en projet, la disposition à l'examen doit être rédigée en ce sens. La même observation vaut pour l'article 32, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet.

2. Dès lors que, selon la disposition en projet, "le plan d'action fait partie intégrante de l'agrément", sa modification doit logiquement faire l'objet d'un accord du Gouvernement, et non d'une simple communication.

La disposition à l'examen sera revue en conséquence.

⁽²³⁾ Voir notamment, à ce propos, l'observation faite sous l'article 8.

⁽²⁴⁾ Pour une observation similaire, voir l'avis 45.692/4 précité.

⁽²⁵⁾ Le sigle "\$" doit être omis.

Article 21

L'alinéa 2, compte tenu de sa nature transitoire, trouverait mieux sa place dans le chapitre VII de l'avant-projet.

Article 22

Au paragraphe 1^{er}, alinéa 7, il conviendrait d'expliciter, à tout le moins dans l'exposé des motifs, en quoi les missions de "supervision" et d'"intervention" effectuées par un service agréé, conserveraient le caractère de "missions accessoires" par rapport aux missions énumérées à l'article 22, § 1^{er}, alinéa 1^{er}.

Article 34

1. Conformément aux explications communiquées par la déléguée du Gouvernement et au commentaire de l'article, il convient, au paragraphe 2, alinéa 1^{er}, de remplacer le mot "obtient" par les mots "peut obtenir".

2. Le paragraphe 2, alinéa 2, dispose que la constitution d'un réseau, dans les cas où une plate-forme de concertation en santé mentale a déjà obtenu un agrément en tant que réseau, doit faire l'objet d'une convention entre ce réseau et la plate-forme concernée.

Le commentaire de l'article précise à ce sujet :

"L'agrément de la plate-forme ne doit cependant pas devenir une entrave à la création d'un réseau spécialisé : l'initiative est laissée aux opérateurs de terrain qui, une fois qu'ils seront prêts, auront à conclure une convention avec la plate-forme pour transférer l'activité, dans les meilleures conditions pour chacun."

Au regard de ce qui précède, la section de législation n'aperçoit pas la portée exacte qu'il convient de conférer à la convention. Cette convention est-elle appelée à se substituer à la procédure d'agrément du réseau prévue par l'avant-projet ou ne constitue-t-elle, au contraire, qu'un élément postérieur à un tel agrément et dont le but

.../...

essentiel serait d'assurer les modalités pratiques du transfert des activités de la plate-forme vers le nouveau réseau dûment agréé.

La première branche de l'alternative n'étant pas admissible, étant donné qu'il ne se conçoit pas qu'un agrément puisse être transféré par simple convention entre deux parties et sans aucune intervention de l'autorité compétente à cet égard, la disposition en projet doit mieux faire ressortir la nécessité pour le réseau d'obtenir un agrément de l'autorité conformément aux dispositions de l'avant-projet.

La question se pose, par ailleurs, de savoir ce qu'il advient en cas de refus de la plate-forme de concertation en santé mentale de conclure une telle convention.

3. Au paragraphe 5, dès lors qu'en application de l'article 6, § 1^{er}, de l'avant-projet, le réseau qu'envisageraient de constituer les services agréés devra nécessairement prendre la forme d'une association sans but lucratif, les mots "sous la forme d'une association sans but lucratif" sont inutiles et doivent être omis.

Par ailleurs, si telle est l'intention de l'auteur de l'avant-projet, la portée de la décision préalable à prendre par le Gouvernement serait plus explicite si la disposition en projet était rédigée en ce sens que les services agréés doivent être autorisés, par décision préalable du Gouvernement, à constituer un réseau en vue de son agrément en application des dispositions en projet.

4. La disposition sera revue à la lumière des observations qui précèdent.

Article 46

1. Selon les informations communiquées par la déléguée du Gouvernement, les données épidémiologiques concernées par la disposition en projet revêtent un caractère anonyme ⁽²⁶⁾.

⁽²⁶⁾ *Idem.*

Il convient de le préciser expressément dans la disposition en projet, et, le cas échéant, d'habiliter le Gouvernement à arrêter les modalités permettant de garantir cet anonymat.

2. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, b), il y a lieu de remplacer les mots "Région wallonne" par les mots "région de langue française" ⁽²⁷⁾.

Article 50

1. Au regard du respect des droits fondamentaux, notamment le droit au respect de la vie privée garanti entre autres par l'article 22 de la Constitution, la disposition à l'examen gagnerait à être complétée afin de préciser que le dossier individuel qui y est visé, contient toutes les données utiles à la prise en charge et à la continuité des soins, non seulement dans le respect des règles déontologiques applicables mais également dans le respect des règles relatives à la protection de la vie privée, ce, à l'instar de ce que prévoit l'article 38 de l'avant-projet de décret de la Région wallonne "relatif aux services de santé mentale" récemment examiné par la section de législation du Conseil d'État dans son avis 45.692/4 précité.

2. Au paragraphe 2, conformément au commentaire de l'article et afin de lever toute ambiguïté, il convient de remplacer les mots "désigne, le cas échéant," par les mots "peut désigner".

Article 56

Au paragraphe 2 de la disposition à l'examen, il convient de préciser le point de départ du délai de six mois imparti au Gouvernement, ainsi que le moment à partir duquel il est requis que le "réseau" ou le "service" agréé en vertu du décret précité du 27 novembre 2003 relatif à l'agrément et au subventionnement des réseaux d'aide et de soins spécialisés en assuétudes "se met[te] en conformité avec les [...] normes [fixées par le décret en projet]".

⁽²⁷⁾ *Idem.*

Par ailleurs, la question se pose de savoir quel est le délai exact imparti au "réseau" ou au "service" pour se mettre "en conformité", et comment ce délai est appelé à se combiner avec le délai imparti au Gouvernement pour se prononcer sur la demande d'agrément.

Le texte en projet sera revu de manière à régler plus précisément l'articulation du régime transitoire qu'il met en place ⁽²⁸⁾.

Observation finale de légistique

Lorsqu'un texte en projet est divisé en chapitres et sections, aucune de ses dispositions ne peut échapper à cette division ⁽²⁹⁾; le chapitre II de l'avant-projet doit en conséquence être revu pour intégrer l'article 4 de l'avant-projet dans une section.

⁽²⁸⁾ *Idem.*

⁽²⁹⁾ Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, 2008, onglet "Technique législative", recommandation n/ 63, www.raadvst-consetat.be, (16/03/2009).

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE,	président de chambre,
	P. LIÉNARDY,	conseillers d'État,
	J. JAUMOTTE,	
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par Mme A. VAGMAN, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE