

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 47.714/4  
DU 8 FÉVRIER 2010

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par la Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 13 janvier 2010, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon "portant application du 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 reconnaissance en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions à leurs fédérations", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 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, le projet appelle les observations ci-après.

### Formalités préalables

Selon la déléguée de la ministre, l'accord du Ministre du Budget a été sollicité en fin de législature passée et n'a pu être donné à temps. L'auteur du projet veillera à finaliser les formalités liées au contrôle administratif et budgétaire.

### Observations particulières

#### Préambule

1. Aux alinéas 4 et 5, il y a lieu d'écrire :

"Vu l'avis 47.714/4 du Conseil d'État, donné le 8 février 2010, en application de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;" <sup>(1)</sup>.

2. À la fin du préambule, il convient d'ajouter :

"Après délibération,".

---

<sup>(1)</sup> Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet "Technique législative", recommandation n° 36.1 et formule F 3-5-2.

## Dispositif

### Article 3

Conformément à l'article 4, § 1<sup>er</sup>, du décret du 30 avril 2009 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 reconnaissance en vue de l'octroi de subventions et à l'octroi de subventions à leurs fédérations (ci-après le "décret du 30 avril 2009", le territoire de langue française de la Région wallonne doit être subdivisé en au moins douze zones géographiques, "en tenant compte des limites territoriales des associations visées à l'article 1<sup>er</sup>, 2/, de l'arrêté royal du 10 juillet 1990 fixant les normes d'agrément applicables aux associations d'institutions et de services psychiatriques, ci-après désignées sous le terme de «plates-formes de concertation en santé mentale»".

En application de l'article 12, 2/ du décret du 30 avril 2009, l'indication de la zone de soin au sein de laquelle le réseau inscrit son activité fait partie de la demande d'agrément et en est ainsi une condition.

L'arrêté royal du 10 juillet 1990 n'apporte pas de précision quant aux limites territoriales de ces associations, renvoyant à cet égard à une convention approuvée par la région (article 9, § 3, 4/). Il y a toutefois lieu de prendre en compte l'arrêté royal du 8 juillet 2003 fixant les critères de programmation applicables aux associations comme plate-formes de concertation, d'institutions et de services psychiatriques, qui limite le nombre de plate-formes de concertation à six pour la région de langue française <sup>(2)</sup>.

Invitée à exposer quelle a été la méthodologie retenue pour définir les douze zones en tenant compte du territoire des plates-formes de concertation, la déléguée de la ministre a répondu :

"Il y a effectivement six plates-formes de concertation en santé mentale qui couvrent le territoire de langue française : les douze zones «assuétudes» figuraient déjà dans le décret du 27 novembre 2003 abrogé par celui du 30 avril 2009. Certaines zones étant déjà pourvues d'un réseau, il convenait de ne pas défaire ces zones mais bien de les adapter au découpage territorial des plates-formes de

---

<sup>(2)</sup> Voir l'article 1<sup>er</sup>, 2/ de l'arrêté royal du 8 juillet 2003.

concertation en santé mentale, pour assurer une cohérence en matière de soins de santé mentale (retrouver les mêmes acteurs institutionnels à tous les niveaux est essentiel dans le cadre d'une prise en charge en réseau, au niveau territorial). Les douze zones s'inscrivent donc dans les limites des territoires couverts par les 6 plates-formes, ce qui a nécessité une légère adaptation entre les zones de Charleroi et de Philippeville.

Voici donc la méthodologie mise en oeuvre, prenant ainsi en compte la programmation visée par l'AR du 8 juillet 2003, l'AR du 10 juillet 1990 et l'AECF du 5 novembre 1987 déterminant les modalités d'agrément, de fermeture et la procédure de recours, modifié par l'AECF du 6 janvier 1992.

Les territoires des plates-formes sont définis dans le cadre de leur agrément par décision ministérielle régionale dès lors que la programmation est arrêtée par l'autorité fédérale et respectée. Ainsi, les provinces du Brabant wallon, de Namur, de Liège, de Luxembourg et Hainaut correspondent aux territoires des plates-formes, sachant que le Hainaut a été scindé en deux parties, l'une occidentale, l'autre orientale, compte tenu de l'importance de ce territoire".

Les informations communiquées ne permettent pas à la section de législation de vérifier si la détermination des zones qui figurent à l'annexe 1 du projet respecte les conditions fixées par l'article 4, § 1<sup>er</sup>, du décret du 30 avril 2009.

#### Article 8

Afin de s'assurer que les trois éléments de la demande d'agrément requis par l'article 12, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 30 avril 2009, figurent bien dans la demande d'agrément, de l'accord de la déléguée de la ministre, il convient de remplacer les mots "Outre le plan d'action visé à l'article 12 du décret" par les mots "Outre les éléments visés à l'article 12 du décret".

#### Article 9

Dans l'avis 40.671/4, donné le 4 juillet 2006, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 14 septembre 2006 modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 fixant la procédure d'octroi des subventions destinées aux

infrastructures et équipements des hôpitaux et des maisons de repos, la section de législation du Conseil d'État avait fait l'observation suivante :

"(...)

Compte tenu des effets qui, comme exposés ci-avant, sont attachés à la transmission des documents précités, les modes de transmission de ceux-ci doivent être clairement déterminés ou déterminables, ce, tant au regard du principe d'égalité, qu'afin de garantir la sécurité juridique, et de prévenir ainsi les risques de contestation à l'occasion du traitement des différentes demandes.

Or, tel n'est manifestement pas le cas. En effet, la section de législation n'aperçoit pas clairement ce qu'il faut entendre par la notion de «toute autre modalité conférant une date certaine à l'envoi».

Comme la section de législation l'a déjà suggéré <sup>(3)</sup>, afin de remédier à cette difficulté et compte tenu des évolutions technologiques, il convient que le Gouvernement détermine la liste des procédés reconnus comme permettant de donner date certaine à l'envoi.

Par conséquent, au regard du principe d'égalité, afin de garantir la sécurité juridique et d'atteindre l'objectif de simplification administrative, dans la disposition à l'examen, les modes de transmission de la demande doivent être clairement déterminés ou déterminables".

Cette observation vaut *mutatis mutandis* pour l'article 9, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet ainsi que pour l'article 17, alinéa 1<sup>er</sup>, du projet.

## Article 12

À l'alinéa 2, la section de législation se demande si la constatation du bien-fondé de la mise en conformité par l'administration est différente de la décision de levée de la suspension et qui, le cas échéant, prend cette décision ?

Dans le même ordre d'idée, la question se pose à l'alinéa 3 de savoir, qui décide que la suspension est, sur avis favorable de l'inspection, levée à partir de la date de notification de la mise en conformité ?

---

<sup>(3)</sup> *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Voir l'avis 37.741/2/4 donné les 10 et 16 novembre 2004 par la section de législation du Conseil d'État sur un avant-projet devenu le décret-programme du 3 février 2005 de relance économique et de simplification administrative (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2004-2005, n/ 74/1, p. 90).

Il est renvoyé sur ce point à l'article 38, alinéa 3, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2009 portant exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément des services de santé mentale et à la reconnaissance des centres de référence en santé mentale en vue de l'octroi de subventions, sur lequel la section de législation a donné le 13 juillet 2009, l'avis 46.926/4 <sup>(4)</sup>.

La même observation vaut pour l'article 20.

### Article 16

1. Comme en a convenu la déléguée de la ministre, l'énumération de la nature juridique admissible du pouvoir organisateur est plus restrictive à l'article 16, 1/, du projet qu'à l'article 28 du décret du 30 avril 2009, qui requiert seulement qu'il s'agisse d'une "autorité publique ou une asbl". La disposition sera revue afin de respecter le décret.

2. De l'accord de la déléguée de la ministre, les 3/ et 4/ de l'article 16 du projet, ne font que répéter des obligations figurant dans le décret du 30 avril 2009 et, à ce titre, ces divisions doivent être omises. Afin de s'assurer que la demande sera complète sans toutefois paraphraser le décret, l'article 16 doit mentionner non seulement l'article 29 mais également l'article 30 du décret du 30 avril 2009 dans son premier membre de phrase.

### Article 22

L'article 22 du projet exécute l'habilitation figurant à l'article 36, alinéa 4, du décret 30 avril 2009, relatif à la nature des dépenses admissibles, couvertes par les subventions octroyées aux réseaux et aux services d'aide. L'attention de l'auteur du projet est attirée sur le fait qu'une habilitation similaire figure à l'article 20, alinéa 4, du décret, à propos des fédérations cette fois. Le projet examiné reste en défaut d'exécuter cette habilitation.

---

<sup>(4)</sup> Voir l'observation formulée sur l'article 41 du projet devenu l'article 38 de l'arrêté du 10 décembre 2009.

### Article 25

L'article 25, alinéa 2, du projet impose au réseau ou au service agréé la transmission aux services du Gouvernement, "[d]es fiches de salaire et [d]es fiches fiscales se rapportant aux salaires et aux prestations" destinées à justifier l'octroi des subventions et à permettre le contrôle de leur usage, en vertu de l'article 35, alinéa 1<sup>er</sup>, du décret du 30 avril 2009.

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises dans des cas similaires, en ce qu'elle impose la transmission systématique des fiches de salaire des travailleurs et des fiches fiscales des travailleurs salariés ou indépendants, actifs dans un réseau ou dans un service agréé, une telle exigence est disproportionnée aux finalités qu'elle poursuit, à savoir le contrôle de l'usage des subventions allouées.

Elle porte atteinte à la vie privée des personnes concernées. En effet, elle contraint le réseau ou le service agréé à révéler divers éléments des relations individuelles de travail ou de la vie privée du travailleur alors que des mesures moins excessives, telle la remise de la copie de déclarations en matière de sécurité sociale comme le prévoit déjà le texte du même article en projet, permettent d'arriver aux buts poursuivis par la disposition à l'examen <sup>(5)</sup>.

---

<sup>(5)</sup> Voir, dans le même sens, l'avis 36.035/4, donné le 17 novembre 2003, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 décembre 2003 portant exécution du décret du 15 mai 2003 relatif à la prévention de proximité dans les villes et communes de Wallonie, en particulier l'observation sous l'annexe 2 et la note de bas de page 6, l'avis 37.090/4, donné le 25 mai 2004, sur un projet devenu l'arrêté du 3 juin 2004 portant exécution du décret du 12 février 2004 relatif à l'accueil, l'hébergement et l'accompagnement des personnes en difficultés sociales, l'avis 37.280/4, donné le 21 juin 2004, sur un projet devenu l'arrêté du 12 mai 2005 portant application du décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire, l'avis 37.373/4, donné le 5 juillet 2004, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 28 juillet 2004 portant exécution du décret relatif à l'agrément et au subventionnement des services "Espaces-Rencontres" et l'avis 46.926/4, donné le 13 juillet 2009, sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 10 décembre 2009 portant exécution du décret du 3 avril 2009 relatif à l'agrément des services de santé mentale et à la reconnaissance des centres de référence en santé mentale en vue de l'octroi de subventions, en particulier l'observation sous l'article 22 et les références en note de bas de page 7. Voir également l'avis 34.655/4, donné le 8 avril 2003, sur un avant-projet devenu le décret du 17 juillet 2003 relatif à l'insertion sociale (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2002-2003, n° 515/1, pp. 18-22).

La transmission du "contrat de bail en cas de location d'immeuble" appelle, *mutatis mutandis*, une critique du même ordre.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

### Article 31

Concernant le recueil des données socio-épidémiologiques, l'article 45, § 1<sup>er</sup>, alinéa 3, du décret du 30 avril 2009, dispose :

"les données recueillies sont rendues anonymes selon les modalités définies par le Gouvernement".

L'article 31 du projet est rédigé comme suit :

"Le Ministre organise le recueil des données visées à l'article 45 de manière à en assurer l'anonymat, la pérennité et l'usage par les services eux-mêmes, notamment dans le cadre du réseau ou de leurs propres activités".

Au regard de l'article 45, § 1<sup>er</sup>, du décret du 30 avril 2009, l'article 31 du projet appelle les observations suivantes.

1. C'est au Gouvernement qu'il incombe de définir les modalités essentielles de l'enregistrement, de la conservation et de la communication des données à son attention.

Par conséquent, d'une part, le texte en projet est sujet à critique dans la mesure où il délègue intégralement au Ministre le pouvoir d'organiser le recueil des données concernées <sup>(6)</sup>. D'autre part, le projet à l'examen vise de manière générale le "recueil" des données : se pose donc la question de savoir si est ainsi visé le "recueil" des

---

<sup>(6)</sup> À cet égard, certes, la disposition à l'examen impose au Ministre de garantir l'anonymat et la pérennité des données, ainsi que l'usage des données par les réseaux eux-mêmes. Toutefois, ces règles découlent déjà naturellement de l'article 45 du décret du 30 avril 2009 et sont particulièrement vagues, de sorte que l'on ne peut considérer qu'elles encadrent suffisamment la délégation consentie au Ministre par le texte en projet.

données au sens strict ou bien le recueil, l'enregistrement de celles-ci, leur conservation et leur communication au Gouvernement.

2. Il appartient également au Gouvernement de définir lui-même les modalités essentielles à respecter par les réseaux afin de rendre anonymes les données concernées.

Ce pouvoir ne peut être intégralement délégué au Ministre, comme le prévoit l'article 31 du projet.

3. La disposition à l'examen sera revue afin de tenir compte des observations qui précèdent <sup>(7)</sup>.

#### Article 32, § 1<sup>er</sup>

L'article 45, § 1<sup>er</sup>, alinéa 5, du décret du 30 avril 2009 habilite le Gouvernement à définir la liste minimale des données socio-épidémiologiques qui doivent être recueillies par les réseaux.

L'article 32, § 1<sup>er</sup>, du projet a pour objet de fixer cette liste.

Il habilite par ailleurs le Ministre à modifier cette liste "en organisant une concertation avec les réseaux".

Une telle délégation est excessive.

En effet, le texte en projet est en défaut de fixer :

- 1/ les limites du pouvoir consenti au Ministre, telles que l'habilitation conférée à celui-ci ne pourra aboutir à vider de son contenu la liste fixée par le Gouvernement,

---

<sup>(7)</sup> Voir en ce sens l'avis 46.926/4 précité, observation sous l'article 25.

- 2/ les critères à mettre en oeuvre par le Ministre pour décider de modifier ou non la liste établie par le Gouvernement.

Le texte en projet doit être revu en conséquence <sup>(8)</sup>.

### Article 36

De l'accord de la déléguée de la ministre, l'article 36 sera complété afin de fixer les modalités de l'intervention financière, conformément à l'article 51 du décret du 30 avril 2009.

### Article 40

Il résulte de l'article 57 du décret du 30 avril 2009 que celui-ci est entré en vigueur le 1<sup>er</sup> janvier 2010. L'arrêté en projet ne peut retarder cette entrée en vigueur.

L'article 40 sera rédigé comme suit :

"Le présent arrêté entre en vigueur le premier jour du mois qui suit l'expiration d'un délai de dix jours prenant cours le premier jour après sa publication au Moniteur belge" <sup>(9)</sup>.

-----

---

<sup>(8)</sup> Voir en ce sens l'avis 46.926/4 précité, observation sous l'article 24.

<sup>(9)</sup> Voir *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, [www.conseildetat.be](http://www.conseildetat.be), onglet "Technique législative", recommandation n/ 152.1 et formule F 4-5-1-1.

La chambre était composée de

|           |              |                       |
|-----------|--------------|-----------------------|
| Messieurs | P. LIÉNARDY, | président de chambre, |
|           | J. JAUMOTTE, | conseillers d'État,   |
|           | L. DETROUX,  |                       |
| Madame    | C. GIGOT,    | greffier.             |

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur-chef de section.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

C. GIGOT

P. LIÉNARDY