



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 58.021/2/V
du 9 septembre 2015

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française
'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du
28 mars 2002 fixant la procédure et les conditions d'agrément des
services, en application du décret du 20 décembre 2001 relatif à la
promotion de la santé à l'école et du décret du 16 mai 2002 relatif à la
promotion de la santé dans l'enseignement supérieur hors universités'

Le 27 juillet 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Éducation, de la Petite enfance, des Crèches et de la Culture de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 10 septembre 2015, sur un projet d'arrêté du Gouvernement de la Communauté française 'modifiant l'arrêté du Gouvernement de la Communauté française du 28 mars 2002 fixant la procédure et les conditions d'agrément des services, en application du décret du 20 décembre 2001 relatif à la promotion de la santé à l'école et du décret du 16 mai 2002 relatif à la promotion de la santé dans l'enseignement supérieur hors universités'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 9 septembre 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Yves DE CORDT, assesseur, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier DELGRANGE, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 septembre 2015.

*

^(*) Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

EXAMEN DU PROJET

1. Le projet se donne trois fondements légaux :

1° l'article 17 du décret du 20 décembre 2001 'relatif à la promotion de la santé à l'école', qui habilite le Gouvernement à fixer des normes minimales d'encadrement (§ 1^{er}, alinéa 3) et à fixer le nombre d'heures et l'objet du stage formatif court ainsi que les titres et l'expérience professionnelle requis des formateurs habilités à donner un stage formatif court aux docteurs en médecine qui ne sont porteurs ni du certificat de médecine scolaire ni du diplôme d'études spécialisées en santé publique (§ 4, alinéa 1^{er}) ;

2° l'article 15 du décret du 16 mai 2002 'relatif à la promotion de la santé dans l'enseignement supérieur hors universités', qui habilite le Gouvernement à fixer le nombre d'heures et l'objet du stage formatif court ainsi que les titres et l'expérience professionnelle requis des formateurs habilités à donner un stage formatif court aux docteurs en médecine qui ne sont porteurs ni du certificat de médecine scolaire ni du diplôme d'études spécialisées en santé publique (§ 4, alinéa 1^{er}) ;

3° l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 17 juillet 2002 'portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé 'O.N.E'', tel que complété par le décret du 4 décembre 2014, qui a rangé parmi les missions opérationnelles de l'O.N.E. « la gestion des services de promotion de santé à l'école ».

L'article 4 du décret du 20 décembre 2001 dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Pour les établissements scolaires organisés par la Communauté française, la promotion de la santé à l'école (PSE) est exercée dans les centres psycho-médico-sociaux de la Communauté française, par le personnel de ces centres.

§ 2. Pour les établissements scolaires subventionnés par la Communauté française, la promotion de la santé à l'école (PSE) est exercée par les services agréés selon les dispositions du présent décret.

Toutefois, la mise en place des programmes de promotion de la santé visés à l'article 2, alinéa 1^{er}, 1°, est une mission remplie par les services agréés et par le personnel des centres psycho-médico-sociaux ».

L'article 4 du décret du 16 mai 2002 dispose :

« § 1^{er}. Pour l'enseignement supérieur organisé par la Communauté française, la promotion de la santé est exercée par les centres psycho-médico-sociaux de la Communauté française.

§ 2. Pour l'enseignement supérieur subventionné par la Communauté française, la promotion de la santé est exercée par les services agréés selon les dispositions du présent décret ».

Depuis le décret du 4 décembre 2014 'modifiant le décret du 17 juillet 2002 portant réforme de l'Office de la Naissance et de l'Enfance, en abrégé 'O.N.E.', la gestion des services de promotion de santé à l'école relève donc de l'O.N.E. En vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, du décret du 17 juillet 2002, il revient donc à l'Office d'agréer les services de promotion de santé à l'école, selon les conditions arrêtées par le Gouvernement sur l'avis de l'Office. En vertu de l'article 3, alinéa 2, du décret, « le Gouvernement peut arrêter les conditions et modalités suivant lesquelles l'agrément par l'Office ouvre le droit à l'octroi de subventions ».

2. Le commentaire de l'article 1^{er} du décret du 4 décembre 2014, qui attribue à l'Office « la gestion des services de promotion de santé à l'école », précise toutefois que

« cette mission ne comprend pas les missions PSE pour le réseau de l'enseignement organisé par la Fédération Wallonie-Bruxelles qui restent une compétence des CPMS de ce réseau et donc, au Ministère de la Fédération Wallonie-Bruxelles »¹.

Lors des débats en commission de la Culture et de l'Enfance, un de ses membres remarqua « que la gestion de (la compétence de Promotion de la Santé à l'École (PSE) est actuellement exercée par les PSE pour l'enseignement subventionné et par les centres psycho-médico-sociaux pour ce qui concerne l'enseignement officiel » et s'interrogea « sur les raisons qui justifient le maintien d'une gestion séparée aussi compliquée. Elle demande des explications à la ministre à ce sujet. S'agirait-il d'une obligation décrétable ou de réseau ? »².

Il lui fut répondu :

« [L]a ministre confirme le caractère unitaire du mode de gestion de la promotion de la santé à l'école.

Elle fait référence au texte de l'avenant au contrat de gestion qui précise clairement que l'Office de la Naissance et de l'Enfance :

- procède bien à l'agrément des services de Promotion de la Santé à l'École (PSE) ;
- en gère les subventions ;

¹ *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 29/1, p. 4.

² *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2014-2015, n° 29/2, p. 4.

- en assure l'accompagnement et le contrôle selon les modalités prévues dans les décrets.

Pour la ministre, la politique de la santé à l'école se trouve réunie dans les mains de l'O.N.E.

C'est précisément sa compétence de ministre de la Petite Enfance qui lui permettra de prendre éventuellement des mesures décrétales ou réglementaires en cas de problèmes.

La ministre confirme que l'O.N.E. sera amené à poursuivre sa collaboration avec les centres psycho-médico-sociaux et ce pour des raisons liées à une logique de proximité et de cohérence en ce qui concerne l'équipe éducative »³.

L'avenant n° 3 au contrat de gestion de l'O.N.E. 2013-2018 a inséré dans le contrat de gestion un chapitre 5^{ter}, « Santé à l'école », contenant un article 35^{ter}, qui dispose :

« § 1^{er}. L'Office est responsable de la politique de promotion de la santé à l'école et dans l'enseignement supérieur hors universités, excepté la tutelle exercée par l'Administration générale de l'Enseignement (AGE) sur les CPMS dans ce domaine.

Le Gouvernement et l'Office veillent à poursuivre une collaboration étroite avec l'AGE afin de mettre en œuvre ladite politique au sein des établissements organisés par la Fédération Wallonie-Bruxelles.

Les missions de promotion de la santé à l'école et dans l'enseignement supérieur hors universités sont exercées par les services de promotion de la santé à l'école (PSE) agréés, dans les établissements subventionnés par la Fédération Wallonie-Bruxelles, ainsi que par les centres psycho-médico-sociaux de la Fédération Wallonie-Bruxelles, dans les établissements organisés par celle-ci. Elles sont définies dans le cadre des décrets et des réglementations en vigueur et portent principalement sur :

- la mise en place de programmes de promotion de la santé et de promotion d'un environnement scolaire favorable à la santé ;
- le suivi médical des élèves (bilans de santé individuels et politique de vaccination SHU non compris) ;
- l'organisation de points-santé (uniquement pour le supérieur hors université) ;
- la prophylaxie et dépistage des maladies transmissibles ;
- l'établissement d'un recueil standardisé de données sanitaires.

§ 2. L'Office procède à l'agrément des services PSE, en gère les subventions et en assure l'accompagnement et le contrôle selon les modalités prévues par les décrets relatifs à la promotion de la santé à l'école et dans l'enseignement supérieur hors universités, ainsi que de leurs arrêtés d'exécution.

§ 3. L'Office assure le secrétariat de la commission PSE et participe au Conseil supérieur des centres PMS.

³ *Ibid.*

§ 4. L'Office veille à la formation continuée pour le secteur et communique les mises à jour des informations PSE disponibles sur son site internet.

§ 5. L'Office accompagne scientifiquement le secteur de la promotion de la santé à l'école. Pour ce faire, il peut notamment passer convention avec des services communautaires de promotion de la santé.

Ainsi, l'Office poursuivra les actions en cours suivantes :

- l'analyse des données sanitaires confiée à SIPES ULB par l'article 4 de l'AGCF du 3 juin 2004 organisant le recueil standardisé d'informations sanitaires.
- la participation au Comité d'accompagnement du recueil des données, conformément à l'article 7, alinéa 4 de l'AGCF du 3 juin 2004 précité.
- l'activité de suivi et de développement de la promotion de la santé par les services PSE, CPMS et établissements scolaires réalisée par l'APES Ulg.
- le soutien méthodologique et logistique de différents projets répondant aux priorités PSE (exemple : mallette 'danse avec les poux', référentiel 'Mômes en santé', ...) ainsi que l'accompagnement méthodologique et logistique du journal (trimestriel) 'promouvoir la santé à l'école' développé par Question Santé asbl ».

En effet, l'article 1^{er} du décret du 20 décembre 2001 distingue le service, à savoir « le service de promotion de la santé à l'école exerçant les missions prévues par le présent décret dans les établissements scolaires subventionnés par la Communauté française » (2°), du centre, à savoir « le centre psycho-médico-social de la Communauté française exerçant les missions prévues par le présent décret dans les établissements scolaires de la Communauté française » (3°). Il faut donc considérer qu'en n'attribuant à l'O.N.E. que la compétence de « gestion des services de promotion de santé à l'école », seuls ceux-ci et non les centres PMS relèvent désormais de l'O.N.E.

3. En ajoutant « la gestion des services de promotion de santé à l'école » parmi les missions opérationnelles de l'O.N.E. relevant de la mission de service public « accompagnement » de l'Office et énumérées à l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 17 juillet 2002, le décret du 4 décembre 2014 a rendu applicable à ces services l'article 3 de ce même décret, qui habilite notamment le Gouvernement à arrêter, après avis de l'O.N.E., les conditions auxquelles les services et institutions en matière d'accompagnement peuvent être agréés par l'Office et subventionnés.

Ce même décret du 4 décembre 2014 n'a toutefois pas abrogé expressément les régimes d'agrément et de subventionnement de ces mêmes services de promotion de la santé à l'école, tels qu'ils étaient prévus respectivement par les articles 15 à 24 du décret du 20 décembre 2001 et les articles 14 à 20 du décret du 16 mai 2002. Il n'a pas davantage substitué, dans ces décrets, l'O.N.E. comme étant l'autorité qui agréé et subventionne ces services.

L'arrêté en projet part du principe que, depuis l'entrée en vigueur du décret du 4 décembre 2014, il reviendrait à l'O.N.E. d'être l'autorité qui, en exécution des décrets du 20 décembre 2001 et du 16 mai 2002, agréé et subventionne les services de promotion de la

santé à l'école. Force est toutefois de constater que cette manière de voir ne repose sur aucune disposition légale expresse, de telle sorte que l'arrêté en projet, qui prétend s'appuyer à la fois sur les habilitations conférées par les décrets des 20 décembre 2001 et 16 mars 2002 et sur celle que contiendrait le décret du 17 juillet 2002 ⁴, ne dispose en réalité pas d'un fondement légal lui permettant de confier à l'O.N.E. l'application des régimes d'agréments et de subventions prévus par les décrets des 20 décembre 2001 et 16 mars 2002. Le décret du 14 décembre 2014 est en effet resté en défaut d'apporter aux décrets du 20 décembre 2001 et 16 mars 2002 les adaptations requises à cette fin.

Afin de garantir la sécurité juridique de l'agrément et du subventionnement des services de promotion de la santé à l'école, il est recommandé que le Gouvernement prenne une initiative législative afin de donner un fondement légal incontestable à l'agrément et au subventionnement par l'O.N.E. de ces services en précisant le cadre juridique de ce régime. Compte tenu, notamment, de ce que la promotion de la santé à l'école touche à la matière de l'enseignement, les éléments essentiels de ce régime d'agrément et de subventionnement devront être fixés par le législateur ⁵, lequel veillera à cette occasion à organiser la promotion de la santé à l'école de manière équivalente dans les établissements organisés et subventionnés malgré l'intervention d'institutions différentes ⁶.

Compte tenu du caractère fondamental de cette observation, la section de législation n'a pas examiné le projet plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre VANDERNOOT

⁴ Le préambule du projet indique comme fondement l'article 2, § 1^{er}, alinéa 2 du décret du 17 juillet 2002 mais cette disposition ne comporte aucune habilitation.

⁵ Voir en ce sens l'observation générale C 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' (*Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2001-2002, n° 208/1, p. 25).

⁶ Voir en ce sens l'observation générale B de l'avis 31.635/4, *ibid.*, p. 24.