



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 59.883/2/V
du 5 septembre 2016

sur

un projet d'arrêté 2016/732 du Collège de la Commission
communautaire française 'portant exécution du décret de la
Commission communautaire française du 18 février 2016
relatif à la promotion de la santé'

Le 20 juillet 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité la Ministre, membre du Collège de la Commission communautaire française, chargée de la Fonction publique et de la Politique de la Santé à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, prorogé de plein droit ^(*) jusqu'au 6 septembre 2016, sur un projet d'arrêté 2016/732 du Collège de la Commission communautaire française 'portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 18 février 2016 relatif à la promotion de la santé'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre des vacations le 5 septembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Colette GIGOT, greffier.

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

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 5 septembre 2016.

*

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.

FORMALITÉS PRÉALABLES

1. En vertu de l'article 3, alinéa 1^{er}, 2°, du décret du 21 juin 2013 'portant intégration de la dimension de genre dans les lignes politiques de la Commission communautaire française', « pour chaque projet d'acte législatif ou réglementaire, [le membre du Collège] établit un rapport d'évaluation de l'impact du projet sur la situation respective des femmes et des hommes ».

Ce rapport d'évaluation n'est pas mentionné au préambule de l'arrêté en projet et n'est pas joint à la demande d'avis transmise à la section de législation du Conseil d'État.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller au bon accomplissement de cette formalité préalable ¹.

2. L'article 12, § 2, de la section 1^{er}, du chapitre V de l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014 entre la Communauté française, la Région wallonne et la Commission communautaire française 'relatif à la concertation intra-francophone en matière de santé et d'aide aux personnes et aux principes communs applicables en ces matières', dispose :

¹ Voir dans le même sens l'avis 59.157/4 donné le 18 avril 2016 sur un projet d'arrêté 2016/255 de Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté 2011/183 du Collège de la Commission communautaire française du 22 septembre 2011 portant sur la programmation des Services ambulatoires « Action sociale et Famille » et « Santé » du Collège de la Commission communautaire française', l'avis 58.839/4 donné le 15 février 2016 sur un projet d'arrêté 2015/1258 du Collège de la Commission communautaire française 'modifiant l'arrêté du 20 octobre 1994 du Collège de la Commission communautaire française portant le statut des fonctionnaires des organismes d'intérêts publics de la Commission communautaire française' et l'avis 58.145/4 donné le 30 septembre 2015 sur un avant-projet devenu le décret de la Commission communautaire française du 21 janvier 2016 'portant assentiment à l'Accord d'association entre l'Union européenne et ses États membres, d'une part, et la République de Moldavie, d'autre part, fait à Bruxelles le 27 juin 2014', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2015-2016, n° 41/1, pp. 9-14. Voir également l'avis 56.430/4 donné le 23 juin 2014 sur un projet devenu l'arrêté 2013/145 du Collège de la Commission communautaire française du 18 décembre 2014 'modifiant l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 1^{er} mars 2012 rendant applicables aux membres du personnel contractuel des services du Collège de la Commission communautaire française certains congés prévus par l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 13 avril 1995 portant le statut des fonctionnaires des services du Collège de la Commission communautaire française' et l'avis 56.660/2 donné le 13 octobre 2014 sur un avant-projet devenu le décret du 2 avril 2015 'portant assentiment à la Convention OIT n° 130 concernant les soins médicaux et les indemnités de maladie, adoptée à Genève le 25 juin 1969', *Doc. parl.*, Ass. Comm. comm. fr., 2014-2015, n° 12/1, p. 6.

« Le Gouvernement ou le Collège de la partie concernée transmet au comité ministériel et à l'organe de concertation tout projet d'arrêté réglementaire en matière de soins de santé ou d'aide aux personnes dès sa prise d'acte ».

L'auteur du projet veillera au respect de cette formalité ainsi que de la procédure visée aux articles 13 à 15 de cet accord de coopération.

3. L'accord du membre du Collège chargé du budget ne figure pas au dossier communiqué au Conseil d'État. Il sera veillé à l'accomplissement de cette formalité.

EXAMEN DU PROJET

PRÉAMBULE

L'article 5, § 7, alinéa 2, du décret du 5 juin 1997 'portant création du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux Personnes et de la Santé' (ci-après : le décret du 5 juin 1997) constitue le fondement juridique de l'article 19, § 6, du projet². En conséquence, il doit être mentionné au préambule.

DISPOSITIF

Article 2

En plusieurs de ses dispositions, l'article 2, tantôt reproduit des définitions déjà consacrées par l'article 2 du décret de la Commission communautaire française du 18 février 2016 'relatif à la promotion de la santé' (ci-après : le décret du 18 février 2016) (3° et 11° du projet d'arrêté), tantôt procure à des notions déjà définies par ce décret une définition formulée en des termes différents (5°, 8°, 9° et 10° du projet d'arrêté), tantôt renvoie aux définitions que ce décret consacre (6° du projet d'arrêté).

Or, les définitions qui figurent dans un décret valent dans le cadre de ses arrêtés d'exécution.

En conséquence, la disposition sera revue de façon à ne plus y faire mention des notions déjà définies par le décret.

² Voir toutefois l'observation sous cet article.

Article 3

Interrogée sur le fondement légal de cette disposition, la déléguée de la Membre a répondu :

« Cette disposition évite la répétition, dans le texte, du délai dans lequel la section ad hoc du Conseil consultatif doit remettre son avis (ex. art.4, § 2 ; art. 7, § 2 et § 5, art. 8 ; art. 10, al. 3 ; art. 13, § 5 ...).

La nécessité de recueillir ces avis se fonde sur l'article 25 du décret du 18 février 2016 relatif à la promotion de la santé. Cet article 25 insère un paragraphe 7 à l'article 5 du décret du 5 juin 1997 portant création du Conseil consultatif bruxellois francophone de l'Aide aux personnes et de la Santé ».

L'article 5, § 7, du décret du 5 juin 1997 inséré par l'article 25 du décret du 18 février 2016, pas plus que l'article 8, § 2, du même décret, inséré par l'article 26 du décret du 18 février 2016, ne confère un fondement légal à l'article 3 du projet. Il sera donc omis.

Article 4

1. Si l'élaboration concertée est considérée par l'auteur du projet comme une condition nécessaire de l'existence du plan, il y a lieu, à l'article 4, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er} ³), d'omettre le mot « notamment » et de préciser la liste des organismes appelés à participer à la concertation. Si celle-ci est conçue comme facultative, le plan sera élaboré conformément aux articles 3 et 5 du décret du 18 février 2016 : l'article 4, § 1^{er} (lire : alinéa 1^{er}) sera omis dès lors qu'il n'y a pas lieu de faire figurer, dans un texte réglementaire, un ou des organismes avec lesquels le Ministre est libre de se concerter.

2. Le paragraphe 2 (lire : l'alinéa 2) énonce une règle déjà consacrée à l'article 5, § 7, alinéa 2, du décret du 5 juin 1997.

De même, le paragraphe 3 (lire : l'alinéa 3) confie au Collège une compétence qui lui incombe déjà en vertu de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, du décret du 18 février 2016.

Or, il n'y a pas lieu de reproduire dans un arrêté d'exécution des règles déjà consacrées dans une norme de rang supérieur.

En conséquence, les paragraphes 2 et 3 (lire : les alinéas 2 et 3) doivent être omis.

Une observation analogue vaut pour les articles 7, § 2, et 19, § 2, qui énoncent des règles déjà exprimées dans l'article 5, § 7, alinéa 2, du décret du 5 juin 1997.

³ Il n'y a pas lieu de diviser l'article en paragraphes lorsque ceux-ci ne contiennent chacun qu'un seul alinéa. Ceci vaut pour l'ensemble du texte. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

Articles 5 et 6

1. L'article 4 du décret du 18 février 2016 dispose :

« § 1^{er}. Il est créé une instance de pilotage composée, au minimum, d'un représentant du Collège et de l'administration représentée par deux membres du service de la santé.

En fonction des thématiques traitées et pour assurer les transversalités associatives et institutionnelles, cette instance peut également inviter des organismes piliers, des acteurs et des experts à ses réunions, ainsi que des représentants des pouvoirs exécutifs des autres entités publiques exerçant des compétences ayant un impact sur la santé.

[...]

§ 3. Le Collège désigne les membres composant l'instance de pilotage et arrête les modalités de fonctionnement de celle-ci et du bureau ».

2. La composition de l'instance est donc déterminée par le décret du 18 février 2016, qui n'autorise pas le Collège à la compléter. Les paragraphes 1^{er} à 3 seront omis. Un arrêté désignera les membres de cette instance. L'article 6, alinéa 1^{er}, sera revu en conséquence.

3. En vertu de l'article 4, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 18 février 2016, l'instance peut inviter certaines personnes. Il n'est dès lors pas obligatoire que des personnes soient invitées à toutes les réunions. L'article 6, alinéa 2, deuxième phrase, sera revu.

4. En vertu de l'article 4, § 2, du décret du 18 février 2016, les missions de l'instance ne s'arrêtent pas à l'expression de propositions. L'article 6, alinéa 3, sera revu en conséquence.

Article 7

1. Le paragraphe 5, alinéa 1^{er}, énonce :

« Le Ministre soumet les dossiers de candidatures du service d'accompagnement et des services de support pour avis au Conseil consultatif ».

La section de législation suppose que ce paragraphe ne concerne pas les dossiers de candidatures pour des subventions supérieures à un montant fixé par le Collège, l'obligation de consulter le Conseil consultatif pour ces dossiers étant déjà consacrée par l'article 5, § 7, alinéa 2, du décret du 5 juin 1997 et n'ayant pas à être reproduite dans un arrêté d'exécution.

Appliqué aux autres dossiers de candidatures, la section de législation n'aperçoit pas la disposition décrétole qui habiliterait le Collège à instituer par la voie

réglementaire une obligation de soumettre ces dossiers à l'avis de la section « Promotion de la santé » du Conseil consultatif. À défaut de fondement légal, la disposition doit être omise.

Une observation analogue vaut pour les articles 8, 10, alinéa 3, 11, § 1^{er}, alinéa 4, 13, § 5, et 20, alinéa 3.

2. L'article 13, alinéa 2, et l'article 14, § 1^{er}, alinéa 2, du décret du 18 février 2016 chargent le Collège de déterminer le contenu des appels publics à candidature et de fixer le calendrier de la procédure de désignation. Invitée à préciser si cette habilitation est exécutée dans le projet ; la déléguée de la Membre a répondu :

« Certaines dispositions du décret qui habilitent le Collège à prendre certaines mesures ne reçoivent pas d'exécution dans l'arrêté en projet. En effet, l'exécution d'une série de dispositions étant dépendantes du futur plan de promotion de la santé, le dispositif sera complété ultérieurement sur base du 1^{er} plan de promotion de la santé ».

L'auteur du projet veillera à compléter le dispositif.

Articles 10 et 11

1. Si l'article 7 du décret du 18 février 2016, relatif aux services de support, vise bien en son alinéa 3, une convention qui précise les missions du service, il n'en va pas de même de l'article 6, relatif aux services d'accompagnement. Les articles 10 et 11 ne peuvent donc s'appliquer qu'aux services de support. Cette précision sera apportée dans le dispositif et celui-ci sera par ailleurs complété pour y prévoir spécifiquement le régime applicable aux services d'accompagnement.

2. Les articles 6 et 7 du décret du 18 février 2016 n'habilitent pas le Collège à régler l'abrogation de la désignation durant la période de cinq ans (comparer avec les articles 10, alinéa 2, et 15). L'article 11 sera fondamentalement revu.

La même observation vaut pour les articles 15 et 16 relatifs aux centres de référence visés à l'article 9 du décret du 18 février 2016.

Article 12

La disposition offre une alternative au centre de référence : soit il répond aux conditions du protocole, soit il répond à dix conditions, dont celle de répondre aux conditions du protocole (3^e). Interrogée à ce sujet, la déléguée de la Membre a répondu :

« Effectivement. Dans les faits, nous devons continuer à fonctionner avec deux centres de référence préexistants (l'un pour le dépistage du cancer du sein, l'autre pour la prévention du cancer colorectal). Ce qui correspond au transfert de compétences découlant de la mise en œuvre de la 6^e réforme de l'État. Pour ces centres, des protocoles existent d'ores et déjà. Pour ce qui concerne le dépistage du cancer du sein,

un protocole d'accord est conclu avec la Commission communautaire commune (asbl Brumammo). Quant au cancer colorectal, le centre de référence était agréé par la Communauté française pour ses activités sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et est agréé par la Région wallonne pour ses activités en Wallonie.

Il apparaît donc opportun de les désigner d'office comme centres de référence pour la Commission communautaire française.

Afin de ne pas empêcher toute autre désignation, les conditions de désignation ont été précisées. Le 3° (s'engager à remplir des missions de médecine préventive prévues dans le protocole de médecine préventive ...) renvoie aux protocoles qui déclinent un programme de médecine préventive. (cf art. 8, § 1^{er} du décret 'Le Collège fixe, ... des programmes de médecine préventive ... présentés sous forme d'un ou de plusieurs protocoles ...') ».

Il conviendrait que le texte distingue mieux le cas des centres existants dans le cadre d'une disposition transitoire spécifique pour ne garder à l'article 12 du projet que les dispositions applicables au régime juridique des nouveaux programmes de médecine préventive.

Articles 15 et 16

L'article 9, § 2, et l'article 10, alinéa 2, du décret du 18 février 2016 chargent le Collège de fixer les modalités de recours dans le cadre de la désignation des centres de référence et des firmes. Comme en convient la déléguée de la Membre, cette habilitation n'est pas exécutée par le projet examiné. La lacune sera comblée.

Article 17

L'article 17 est relatif aux appels à projets pour contribuer à la réalisation des programmes de médecine préventive, visés à l'article 8, § 2, du décret du 18 février 2016. S'agissant des critères de désignation, il renvoie à l'article 12, qui s'applique à la désignation des centres de référence, visés à l'article 8, § 1^{er}, du décret du 18 février 2016. Interrogée sur la cohérence de critères de désignation identiques pour deux missions aussi différentes, la déléguée du Membre a répondu :

« Effectivement. Le niveau d'exigence n'est sans doute pas applicable à tous les 'intervenants proches' pour leur désignation, que pour un centre de référence. Nous modifierons notre texte en conséquence pour le prochain passage en Collège pour adoption du projet. Il nous semble plus opportun de préciser certaines conditions dans l'appel à projets ».

L'article 17 sera revu en conséquence.

Article 18

Le projet examiné reste en défaut d'exécuter l'habilitation contenue à l'article 10, alinéa 2, du décret du 18 février 2016. Cette lacune sera comblée.

Article 19

L'article 5, § 7, alinéa 2, du décret du 5 juin 1997 habilite le Collège à fixer le montant de la subvention sollicitée à partir duquel l'avis de la section « Promotion de la santé » du Conseil consultatif est requis « sur les dossiers de candidatures et les réponses aux appels à projets [destinés aux acteurs] ».

L'article 19, § 6, du projet prévoit :

« Le Ministre soumet pour avis au Conseil consultatif les projets de désignation des acteurs et réseaux dont le montant de la subvention annuelle demandée est supérieur à 50.000 euros indexés pour au moins une des trois années de désignation ».

La disposition doit être revue de manière à se conformer à l'habilitation qu'elle met en œuvre et qui concerne, non « les projets de désignation des acteurs et réseaux », mais « les dossiers de candidatures et les réponses aux appels à projets ».

Articles 23 et 24

Le décret du 18 février 2016 charge le Collège de fixer le montant des subventions accordées aux centres de référence (article 9, § 3) et aux réseaux (article 12, § 3), ce que ne fait pas le projet examiné.

Selon la déléguée de la Membre,

« le montant des subventions sera repris dans les conventions qui seront conclues entre les différents partenaires et le Collège suite aux appels publics à candidatures et aux appels à projet ».

Pareille méthode n'est pas conforme au décret du 18 février 2016 qui prévoit que le montant des subventions doit être établi préalablement et unilatéralement par le Collège. Il ne se conçoit guère qu'une institution soit candidate si elle ne sait pas à quel subventionnement elle peut prétendre.

Les articles 23 et 24 seront fondamentalement revus.

Article 24

1. Au paragraphe 1^{er}, alinéa 2, 2°, les pièces justificatives relatives à la subvention annuelle des organismes subventionnés doivent contenir notamment « le compte individuel de chaque membre du personnel mis à charge de la subvention »⁴.

Comme la section de législation l'a rappelé à de nombreuses reprises dans des cas similaires⁵, en ce qu'elle impose la transmission systématique de la copie du compte individuel du travailleur⁶, une telle exigence est disproportionnée à la finalité qu'elle poursuit, à savoir la justification de l'emploi des subventions notamment dans le chef des organismes.

Une telle exigence porte atteinte à la vie privée des personnes concernées. En effet, elle contraint notamment ces opérateurs à révéler divers éléments des relations individuelles de travail ou de la vie privée du travailleur alors que des mesures moins excessives, telle la production de déclarations requises en matière sociale ou une déclaration sur l'honneur, permettent d'arriver au but poursuivi par la disposition à l'examen.

La disposition sera revue à la lumière de cette observation.

⁴ Le compte individuel du travailleur est un document social régi par les articles 13 à 21 de l'arrêté royal du 8 août 1980 'relatif à la tenue des documents sociaux', pris en vertu de l'arrêté royal n° 5 du 23 octobre 1978 'relatif à la tenue des documents sociaux'. Pour une description du contenu de compte individuel, voir le site web du Service public fédéral Emploi, Travail et Concertation sociale <http://www.emploi.belgique.be/defaultTab.aspx?id=407>

⁵ Voir dans le même sens l'avis 35.230/4 donné le 26 mai 2003 sur un projet devenu l'arrêté n° 2003/68 du Collège de la Commission communautaire française du 10 juillet 2003 'modifiant l'arrêté 99/262/C du Collège de la Commission communautaire française du 6 avril 2000 relatif à l'agrément et aux subventions accordées aux services d'accompagnement et aux services d'interprétation pour sourds'; l'avis 38.070/4 donné le 16 février 2005 sur un projet devenu l'arrêté 2005/263 du 14 juillet 2005 'portant exécution du décret de la Commission communautaire française de la Région de Bruxelles Capitale du 4 décembre 2003 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux services pour les missions d'aide, d'une part aux victimes et à leurs proches et, d'autre part, aux inculpés et condamnés en liberté, aux ex détenus et à leurs proches'; l'avis 44.043/4 donné le 18 février 2008 sur un projet devenu l'arrêté 2007/1131 du Collège de la Commission communautaire française du 22 mai 2008 'relatif à l'agrément et aux subventions accordées aux services d'accompagnement et aux services d'interprétation pour sourds', l'avis 45.756/4 donné le 21 janvier 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 12 février 2009 'relatif à l'agrément, aux interventions et aux subventions accordées aux entreprises de travail adapté agréées'.

Voir dans le même sens l'avis 46.513/4 donné le 19 mai 2009 sur un projet devenu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 4 juin 2009 'portant application du décret du 5 mars 2009 relatif à l'offre de services ambulatoires dans les domaines de l'action sociale, de la famille et de la santé' et l'avis 39.599/4 donné le 2 janvier 2006 sur un projet devenu l'arrêté du Collège de la Commission communautaire française du 23 mars 2006 'portant exécution du décret de la Commission communautaire française du 16 juin 2005 relatif à l'agrément et à l'octroi de subventions aux organismes représentatifs de l'Action sociale et de la Famille'.

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.

⁶ Légalement, le « compte individuel » est tenu par l'employeur qui doit en remettre copie au travailleur lorsque cela est prévu par cette réglementation (cfr arrêté royal du 8 août 1980 précité, articles 18 et 21).

Chapitre IX

1. Le chapitre IX (lire : 9) sera correctement intitulé « Disposition finales ».
2. Les articles 27 et 28 seront intervertis.
3. L'article 28 sera complété.

OBSERVATION FINALE DE LÉGISTIQUE

L'auteur du texte veillera à relire attentivement le projet qui contient diverses fautes comme les fautes de ponctuation ou typographiques, la division inutile en paragraphes⁷ ou l'utilisation des chiffres romains au lieu de chiffres arabes pour numérotter les chapitres⁸.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY

⁷ Voir par exemple les articles 4 et 13 du projet. *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 57.3.

⁸ *Ibid.*, recommandation n° 64.