



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 69.568/4
du 16 juin 2021

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘portant assentiment à l’accord de coopération du (date) entre la Communauté française et la Région wallonne concernant l’utilisation des dispositifs de vaccination contre la COVID-19 pour les personnes âgées de moins de 18 ans’

Le 10 juin 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente et Ministre de l'Emploi, de la Formation, de la Santé, de l'Action sociale, de l'Égalité des chances et des Droits des femmes de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'portant assentiment à l'accord de coopération du (date) entre la Communauté française et la Région wallonne concernant l'utilisation des dispositifs de vaccination contre la COVID-19 pour les personnes âgées de moins de 18 ans'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 16 juin 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Anne-Stéphanie RENSON, auditeur adjoint.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 16 juin 2021.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« Considérant le contexte de crise sanitaire et l'importance d'atteindre au plus vite l'immunité de groupe par la vaccination ;

Considérant la décision de la Conférence Interministérielle du 5 juin 2021 d'élargir la stratégie vaccinale aux personnes de 16 à 17 ans et qu'il convient donc de vacciner ce public également et que sur le plan opérationnel, la vaccination de ce public pourrait commencer dès le mois de juin ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-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 suivantes.

COMPÉTENCE

La vaccination contre la COVID-19 étant une vaccination facultative, celle-ci relève de la compétence des communautés en matière d'« activités et services de médecine préventive » (article 5, § 1^{er}, I, 2^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles')¹.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Avis n° 34.339/AV donné le 29 avril 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 21 novembre 2003 'betreffende het preventieve gezondheidsbeleid', *Doc. Parl.*, Parl. fl., 2002-2003, n° 1709/1, pp. 149 à 151, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/34339.pdf> : « [traduction libre] Enfin, l'article 5, § 1^{er}, I, [alinéa 2, 2^o], prévoit qu'en ce qui concerne la médecine préventive, les communautés sont dépourvues de compétence pour 'les mesures prophylactiques nationales'. Sont ainsi visées les vaccinations obligatoires [...]. Observons que l'exemption ne porte pas sur les vaccinations facultatives, lesquelles, au contraire, relèvent de la compétence des communautés [...] ».

La compétence que la Communauté française détient sur la base de l'article 5, § 1^{er}, I, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' en matière d'« activités et services de médecine préventive » a vu son exercice transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française, à l'exception « des activités et services de médecine préventive destinés aux nourrissons, aux enfants, aux élèves et aux étudiants »².

La Communauté française est par conséquent compétente pour la vaccination facultative contre la COVID-19 des personnes de moins de 18 ans.

L'accord de coopération à l'examen entend permettre à la Communauté française d'utiliser, pour ce public-cible et dans la région de langue française, les dispositifs de vaccination mis en place par la Région wallonne dans le cadre de ses compétences.

Un tel mécanisme ne soulève pas d'objection dès lors que l'utilisation par la Communauté française des dispositifs de vaccination mis en place par la Région wallonne n'implique pas, dans le chef de la Communauté française, un abandon de compétence au profit de la Région wallonne³. En l'espèce, il s'agit de la mise à disposition d'infrastructures et de dispositifs de type logistique. L'accord de coopération ne porte dès lors que sur l'accomplissement de tâches d'exécution par la Région wallonne, pour le compte de la Communauté française⁴. S'agissant en particulier de « la délivrance des certificats de vaccination [...] par la Région wallonne » (article 2, alinéa 2, de l'accord de coopération à l'examen), elle est admissible, dès lors que cette délivrance vise, à l'issue du processus de vaccination de chaque personne concernée, à constater que ce processus de vaccination a été accompli en ce qui concerne cette personne⁵.

² Voir l'article 3, 6°, du décret spécial de la Communauté française du 3 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française', l'article 3, 6°, du décret de la Commission communautaire française du 4 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française' et l'article 3, 6°, du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 'relatif aux compétences de la Communauté française dont l'exercice est transféré à la Région wallonne et à la Commission communautaire française'.

³ Voir not. en ce sens l'avis n° 66.170/2/V donné le 11 septembre 2019 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté germanophone du 22 juin 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Communauté germanophone et la Région wallonne relatif à l'atteinte des objectifs européens en matière d'énergie et de climat', *Doc. parl.*, Parl. Comm. germ, 2019-2020, n° 80/1, pp. 8 à 12, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/66170.pdf>.

⁴ Voir not. en ce sens, l'avis n° 52.325/AG donné le 14 janvier 2013 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 27 février 2014 'portant assentiment à l'accord de coopération conclu le 21 novembre 2013 entre la Région wallonne et la Communauté française relatif aux articles 42 et 44 de la Convention internationale des droits de l'enfant', *Doc. parl.*, Parl. Comm. fr., 2013-2014, n° 607/1, pp. 8 à 20, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/52325.pdf>.

⁵ La note au Gouvernement jointe au dossier soumis à la section de législation précise à cet égard ce qui suit : « Les certificats de vaccination contre la COVID-19 des personnes âgées de moins de 18 ans seront générés de la même manière que pour les adultes conformément au Règlement européen relatif à un certificat numérique COVID de l'UE, et à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant l'opérationnalisation du Règlement (UE) 2021/...du Parlement Européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de

Une indemnisation de la Région wallonne est par ailleurs prévue pour l'utilisation de ses dispositifs de vaccination par la Communauté française. Selon la jurisprudence constante de la section de législation, le système de financement inscrit dans un accord de coopération doit être élaboré de manière à ce qu'il n'existe pas de disproportion entre la contribution financière des parties concernées et les charges qu'elles assument dans l'accord de coopération ⁶.

Il peut se déduire de l'article 4 de l'accord de coopération que la Communauté française assurera à posteriori (à savoir à l'issue de la clôture des dispositifs de vaccination contre la COVID-19), le paiement du cout de l'utilisation des dispositifs de vaccination de la Région wallonne contre la COVID-19 pour les personnes de moins de 18 ans. Cette indemnisation « est fonction du nombre de personnes âgées de moins de 18 ans résidant en région de langue française qui ont été vaccinées via un dispositif de vaccination mis en place par la Région wallonne, et est calculée en multipliant ce nombre par le cout réel par personne vaccinée via le dispositif de vaccination à charge de la Région wallonne, après intervention de l'autorité fédérale selon l'application de la clé de financement décidée en Conférence interministérielle. Ce cout comprend les charges réelles des dispositifs de vaccination ainsi que la contribution aux certificats de vaccination contre la COVID-19 ⁷ ». Dans ces circonstances, la rétrocession de montants par la Communauté française à la Région wallonne, réglée à l'article 4 de l'accord de coopération, est bien en lien avec les missions exécutées par la Région wallonne pour le compte de la Communauté française.

certificats interoperables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (Certificat Numérique COVID de l'UE) et aux dispositions légales belges ».

⁶ Voir notamment l'avis n° 35.864/VR donné le 7 octobre 2003 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 20 mai 2005 'houdende instemming met de Overeenkomst van 4 april 2003 tussen de Federale Overheid en de Gewesten met het oog op de verwezenlijking van het programma van het Gewestelijk Expresnet van, naar, in en rond Brussel', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2004-2005, n° 200/1, p. 36, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/35864.pdf> ; l'avis n° 44.897/VR/V donné le 19 août 2008 sur un avant-projet de loi 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 décembre 2006 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Commission communautaire française et la Région wallonne en matière de lutte contre le tabagisme', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/44897.pdf>, observation n° 2, c) ; l'avis n° 63.801/VR/V donné le 27 août 2018 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande 'houdende instemming met het samenwerkingsakkoord van 30 mei 2018 tussen de Vlaamse Gemeenschap, het Waalse Gewest, de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Duitstalige Gemeenschap betreffende de oprichting van het interregionaal orgaan voor de gezinsbijslagen', *Doc. parl.*, Parl. fl., 2018-2019, n° 1733/1, pp. 25 et 26, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63801.pdf>. Voir aussi Y. PEETERS, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, pp. 157 à 162.

⁷ Interrogée à cet égard, la déléguée de la Ministre a confirmé que ce cout comprend également la contribution aux services de support visés à l'article 2, alinéa 3, de l'accord de coopération à l'examen. Le dispositif sera par conséquent clarifié en ce sens.

Dans cette mesure, dès lors qu'il n'implique aucun abandon de compétence d'une entité au profit d'une autre, l'accord de coopération à l'examen ne soulève pas d'objection au regard de l'article 92*bis* de la loi spéciale du 8 août 1980.

FORMALITÉ PRÉALABLE

L'article 12, § 1^{er}, 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 :

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

La délibération du Gouvernement charge la Ministre de la Santé, parallèlement à la saisine de la section de législation, de soumettre le projet examiné à la concertation intra-francophone prévue par l'accord de coopération-cadre du 27 février 2014.

L'auteur de l'avant-projet veillera par conséquent au bon accomplissement de cette dernière formalité, ainsi que de la procédure visée à l'article 15/1 de cet accord de coopération, tel qu'inséré par l'accord de coopération du 25 février 2021 'modifiant 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, en vue de faire face aux urgences COVID-19'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. Il convient de compléter l'intitulé de l'avant-projet et l'article 1^{er} par la date à laquelle l'accord de coopération a été signé.
2. L'avant-projet sera complété par une disposition indiquant que celui-ci règle une matière visée à l'article 128 de la Constitution, en vertu de l'article 138 de la Constitution.

3. L'article 2 de l'avant-projet comporte une disposition d'entrée en vigueur. Pareille disposition dans un texte d'assentiment n'a guère de sens et peut même être source d'insécurité juridique, dès lors que les effets dans le temps de l'accord de coopération sont réglés à l'article 6 de l'accord de coopération proprement dit et que celui-ci ne peut pas entrer en vigueur avant le jour de la publication de l'acte d'assentiment publié en dernier lieu.

Par conséquent, il y a lieu d'omettre l'article 2⁸.

EXAMEN DE L'ACCORD DE COOPÉRATION

Article 1^{er}

Interrogée quant à la portée de la notion de « dispositifs de vaccination », la déléguée de la Ministre a précisé :

« Il s'agit de toutes les mesures organisationnelles visant à amener le citoyen vers le lieu d'administration du vaccin ou le vaccin au lieu de résidence ou de fréquentation du citoyen. Ainsi, les centres de vaccination, la vaccination mobile, la vaccination in situ, les antennes, la vaccination dans les établissements résidentiels, etc... ».

Dans un souci de sécurité juridique, il conviendrait qu'à tout le moins l'exposé des motifs apporte ces précisions.

Article 2

1. À l'alinéa 1^{er}, interrogée quant aux instances d'avis de la santé visées, la déléguée de la Ministre a précisé qu'il s'agit du conseil supérieur de la santé et de la Task Force vaccination.

Ces précisions seront utilement reprises dans l'exposé des motifs.

2. À l'alinéa 2, la notion de « certificat de vaccination contre la COVID-19 » n'est pas définie par l'accord de coopération à l'examen.

⁸ Voir not. en ce sens l'avis n° 67.719/VR donné le 15 juillet 2020 sur un avant-projet devenu la loi du 9 octobre 2020 'portant assentiment à l'accord de coopération du 25 août 2020 entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Région wallonne, la Communauté germanophone et la Commission communautaire commune, concernant le traitement conjoint de données par Sciensano et les centres de contact désignés par les autorités régionales compétentes ou par les agences compétentes, par les inspections sanitaires et par les équipes mobiles dans le cadre d'un suivi des contacts des personnes (présumées) infectées par le coronavirus COVID-19 sur la base d'une base de données auprès de Sciensano, conclu à Bruxelles le 2 juillet 2020 et retirant l'arrêté royal n° 18 du 4 mai 2020, l'arrêté royal n° 25 du 28 mai 2020 et l'arrêté royal n° 44 du 26 juin 2020 concernant une banque de données auprès de Sciensano dans le cadre de la lutte contre la propagation du coronavirus COVID-19', *Doc. parl.*, Chambre, 2019-2020, n° 1490/1, n° 1490/1, pp. 28 à 58, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/67719.pdf>.

La note au Gouvernement jointe au dossier transmis à la section de législation précise à cet égard :

« Les certificats de vaccination contre la COVID-19 des personnes âgées de moins de 18 ans seront générés de la même manière que pour les adultes conformément au Règlement européen relatif à un certificat numérique COVID de l'UE, et à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté flamande, la Communauté française, la Communauté germanophone, la Commission communautaire commune, la Région wallonne et la Commission communautaire française concernant l'opérationnalisation du Règlement (UE) 2021/...du Parlement Européen et du Conseil relatif à un cadre pour la délivrance, la vérification et l'acceptation de certificats interopérables de vaccination, de test et de rétablissement afin de faciliter la libre circulation pendant la pandémie de COVID-19 (Certificat Numérique COVID de l'UE) et aux dispositions légales belges ».

Ces précisions figureront utilement dans l'exposé des motifs.

Article 6

1. L'alinéa 1^{er} dispose que l'accord de coopération à l'examen « produit ses effets le 5 juin 2021 ».

La non-rétroactivité des règles au niveau hiérarchique d'une norme législative est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli. La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général ⁹.

Interrogée à cet égard, la déléguée de la Ministre a précisé :

« Toutes les personnes de 18 ans et plus ont déjà été convoquées, la phase de vaccination des jeunes de 16 à 17 ans va débuter avant que l'accord de coopération ne puisse être assenti par Décret, ce qui justifiera la rétroactivité. La date du 5 juin 2021 est la date de la décision de la CIM santé pour vacciner ce public. Dès lors, dès cette date les invitations peuvent parvenir à ce public ».

⁹ Jurisprudence constante de la Cour constitutionnelle, voir entre autres : C.C., 21 novembre 2013, n° 158/2013, B.24.2 ; C.C., 19 décembre 2013, n° 172/2013, B.22 ; C.C., 29 janvier 2014, n° 18/2014, B.10 ; C.C., 9 octobre 2014, n° 146/2014, B.10.1 ; C.C., 22 janvier 2015, n° 1/2015, B.4 ; C.C., 7 mai 2015, n° 54/2015, B.12 ; C.C., 14 janvier 2016, n° 3/2016, B.22 ; C.C., 3 février 2016, n° 16/2016, B.12.1 ; C.C., 28 avril 2016, n° 58/2016, B.9.2 ; C.C., 9 février 2017, n° 15/2017, B.9.2.

Cette justification peut être admise, au vu de l'objectif d'intérêt général de santé publique poursuivi.

2. À l'alinéa 2, il convient de préciser à qui l'accord écrit doit être remis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET