CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

avis 75.699/2
du 28 février 2024

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne
'relatif à l'organisation de la première ligne
d'accompagnement et de soins'

‡LW-CICYPCGAJ-HFGJJVT‡

Le 23 février 2024, 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 et de l'Économie 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 'relatif à l'organisation de la première ligne d'accompagnement et de soins'.

L'avant-projet a été examiné par la deuxième chambre le 28 février 2024. La chambre était composée de Patrick RONVAUX, président de chambre, Pierre-Olivier DE BROUX et Laurence VANCRAYEBECK, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Esther CONTI, greffier assumé.

Le rapport a été rédigé par Pauline LAGASSE et Anne-Stéphanie RENSON, auditrices et présenté par Anne-Stéphanie RENSON.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 28 février 2024.

*

‡LW-CICYPCGAJ-HFGJJVT‡

Suivant l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, 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 :

« La demande de traitement urgent est motivée par l'importance cruciale de la question de santé publique abordée dans ce projet. Face à la pénurie critique de médecins généralistes et à la fragilité révélée du système de santé à la suite de la crise du COVID-19, il est impératif d'agir rapidement pour assurer l'accessibilité aux soins de santé de première ligne et la continuité des services médicaux. Ce projet vise à répondre à cette crise en créant un fonds dans le cadre du Plan de Relance de la Wallonie, visant à soutenir les médecins existants et à organiser efficacement les ressources en attendant l'arrivée de nouveaux praticiens formés. Cependant, la situation actuelle exige une action pour éviter les cessations d'activité et garantir un accès adéquat aux soins de santé, en particulier dans les zones à risque où les médecins sont plus âgés et partent à la retraite sans remplacement.

En outre, les budgets alloués à Proxisanté dans le cadre de ce plan doivent être utilisés et liquidés d'ici fin 2026, avec des montants spécifiques pour chaque année. Sans cela, ces ressources seront irrémédiablement perdues. Ces fonds sont vitaux pour financer le personnel supplémentaire qui soutient les professionnels de la santé et du soin, déjà confrontés à une forte tension due aux pénuries de ressources humaines. Les acteurs de terrain ont besoin de ces ressources pour fonctionner efficacement. Le report de ces fonds mettrait en péril la pérennité des emplois créés.

Dans ce contexte, tout retard dans la mise en œuvre des mesures proposées pourrait avoir des conséquences graves sur la santé et le bien-être de la population. Un délai de trente jours pour obtenir l'avis du Conseil d'État, suivi du temps nécessaire pour en tirer des enseignements, risquerait de compromettre la capacité à adopter le projet de décret pendant la législature en cours, avec des conséquences potentiellement fâcheuses pour la santé publique. Ainsi, la nécessité d'obtenir rapidement cet avis est essentielle pour garantir une action efficace et immédiate afin de protéger la santé et le bien-être de la population ».

‡LW-CICYPCGAJ-HFGJJVT‡

RECEVABILITÉ DE LA DEMANDE D'AVIS

Selon une légisprudence constante, la référence, de manière générale, à la proximité de la fin d'une législature ou l'existence de certains impératifs budgétaires ne constituent pas en soi une justification suffisante pour saisir valablement le Conseil d'État d'une demande d'avis en application de l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Le contraire reviendrait en effet à considérer comme urgent tout projet ou proposition déposé dans les derniers mois de la législature. Les demandeurs d'avis doivent indiquer dans la motivation les circonstances qui, spécifiquement en ce qui concerne le projet ou la proposition en question, constituent l'urgence qui peut justifier le recours à l'article 84, § 1er, alinéa 1er, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Ce faisant, ils doivent s'abstenir de simples formules de style et de justifications tautologiques [1].

En l'espèce, au-delà des considérations générales avancées, la raison principale de la demande d'urgence invoquée par le demandeur d'avis est liée à la proximité de la fin de la législature.

S'il est vrai que le demandeur d'avis étaie sa demande en invoquant des circonstances spécifiques propres à la législation envisagée, l'on observe que celles-ci sont sans lien avec le dispositif soumis à l'examen ou non pertinentes de telle sorte qu'elles ne peuvent venir en appui d'une demande introduite en vue de l'obtention d'un avis dans un délai de cinq jours ouvrables.

L'auteur de l'avant-projet évoque ainsi la création d'un fonds dans le cadre du Plan de relance de la Wallonie, visant à soutenir les médecins existants et à organiser efficacement les ressources en attendant l'arrivée de nouveaux praticiens formés et éviter la cessation d'activités sans remplacement dans certaines zones. L'avant-projet ne comporte toutefois pas de disposition en ce sens. Comme cela résulte de l'exposé des motifs, l'avant-projet porte en effet sur « [l]'organisation de la première ligne [qui] constitue un réel changement de paradigme en mettant tous les acteurs de la première ligne au travail, dans une vision d'ensemble de proximité, tant pour les soins que pour l'accompagnement, le tout sur une base territoriale […] ».

[1] Avis 42.186/AG donné le 6 février 2007 sur une proposition de loi spéciale 'modifiant l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, en vue d'habiliter la Cour à effectuer un contrôle de conformité aux articles 41 et 162 de la Constitution en ce qui concerne l'autonomie communale et provinciale' (*Doc. parl.*, Sénat, 2006-2007, n° 3-1054/2) ; avis 45.994/3 donné le 10 février 2009 sur un avant-projet devenu le décret de l'Autorité flamande du 8 mai 2009 'modifiant le décret du 17 juillet 2000 relatif à l'organisation du marché de l'électricité' (*Doc. parl.*, Parl. fl., 2008-2009, n° 2163/1, pp. 31 et s.) ; avis 50.497/1 donné le 27 octobre 2011 sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale 'portant assentiment à l'accord de coopération entre la Région de Bruxelles-Capitale et la Commission communautaire française relatif au financement de l'offre de formation professionnelle à destination des demandeurs d'emploi sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale' ; avis 65.754/4 donné le 28 mars 2019 sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif aux agences locales pour l'emploi'.

‡LW-CICYPCGAJ-HFGJJVT‡

Il est vrai que l'auteur de l'avant-projet justifie également l'urgence par la nécessité d'utiliser les ressources allouées à Proxisanté « d'ici fin 2026, avec des montants spécifiques pour chaque année ». Cependant, une telle échéance quant à l'utilisation des ressources dément par définition l'urgence invoquée et n'est pas de nature à justifier la saisine de la section de législation dans un délai de cinq jours ouvrables.

Enfin, de manière à nouveau plus générale, la motivation met en exergue « l'importance cruciale de la question de santé publique abordée dans [le] projet » qui appellerait l'urgence à agir dans la mesure où « tout retard dans la mise en œuvre des mesures proposées pourrait avoir des conséquences graves sur la santé et le bien-être de la population ».

Formulée de la sorte, la motivation de l'urgence se borne à expliquer qu'il est souhaitable de faire entrer en vigueur le texte concerné le plus rapidement possible pour bénéficier immédiatement des avantages qu'il est censé procurer. Comme la section de législation l'a déjà constaté, une motivation en ce sens constitue une motivation stéréotypée qui pourrait être avancée pour tout projet soumis à la section de législation [2].

Par conséquent, la demande est irrecevable.

LE GREFFIER LE PRÉSIDENT

Esther CONTI Patrick RONVAUX

[2] Voir notamment l'avis 52.310/2 donné le 5 novembre 2012 sur un avant-projet devenu l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 11 juillet 2013 'portant assentiment à :
1° la Convention entre le Gouvernement du Royaume de Belgique et le Gouvernement de la République populaire de Chine tendant à éviter la double imposition et à prévenir la fraude fiscale en matière d'impôts sur le revenu et le Protocole, faits à Bruxelles le 7 octobre 2009 ;
2° l'échange de lettres du 30 mai et du 11 juillet 2011'.

‡LW-CICYPCGAJ-HFGJJVT‡