

AVIS n° 1471

Sur l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la promotion de la Santé et la Prévention – 1^{ère} lecture.

Avis adopté le 12 juillet 2021

1. DEMANDE D'AVIS

Le 24 juin 2021, le CESE Wallonie a été saisi d'une demande d'avis relative à l'avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la promotion de la santé et la prévention – 1ère Lecture.

2. EXPOSE DU DOSSIER

2.1. OBJECTIFS DE LA RÉFORME

Le présent décret vise à corriger le décret du 2 mai 2019 sur plusieurs aspects.

- 2.1.1. Axe Prévention /Promotion : le texte vise à insister sur la promotion de la santé. Ainsi, la notion de « prévention et promotion de la santé » est systématiquement remplacée par celle de « promotion de la santé et prévention ».
- 2.1.2. Terminologie : correction du texte tant sur l'utilisation de certains termes que sur la reformulation de certaines dispositions.
- 2.1.3. Ajout de délégations dans certains articles lacunaires sur ce point.
- 2.1.4. Précisions et ajouts en ce qui concerne les données personnelles collectées dans le cadre de la lutte contre les maladies infectieuses.
- 2.1.5. Nouvelle disposition directement inspirée de la législation fédérale « pandémie » et dont le but est de mieux réagir lors d'une prochaine crise sanitaire. Articles 17 à 21 étendant les missions des inspecteurs d'hygiène sociale, permettant au Gouvernement de déclarer l'état d'urgence, prévoyant des sanctions pénales.
- 2.1.6. Budget :
 - Précisions sur le subventionnement réglementé au profit des centres locaux de promotion de la santé, des centres d'expertise en promotion de la santé, des centres d'opérationnalisation en médecine préventive, et des opérateurs en promotion de la santé.
 - Remplacement du mécanisme de subvention complémentaire en faveur des membres des fédérations de prévention et de promotion de la santé, par un subventionnement réglementé accordé directement à ces fédérations.

3. AVIS

3.1. RÉTROACTES

Le 23 juillet 2018, le Conseil a été saisi d'une demande d'avis de la Ministre A. GREOLI concernant un avant-projet de décret modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la prévention et la promotion de la santé en Région wallonne,

adopté en première lecture par le Gouvernement Wallon le 19 juillet 2018. Un avis a été adopté par le Bureau du CESE Wallonie le 8 octobre 2018. (A.1388)

Le 2 mai 2019, le Parlement a adopté le décret du 2 mai 2019 modifiant le Code wallon de l'Action sociale et de la Santé en ce qui concerne la prévention et la promotion de la santé.

Un Arrêté du Gouvernement Wallon devait mettre en œuvre ces dispositions : c'est dans ce cadre et dans le contexte de la crise sanitaire que des propositions de modifications du texte ont émergé.

3.2. PRÉAMBULE

De manière générale, le CESE Wallonie souligne positivement l'adoption de cet avant-projet et son soutien notamment par les acteurs de la promotion de la santé. Il s'agit d'un travail important qui précise la réglementation et les normes en vigueur dans le secteur de la promotion et de la prévention de la santé. La situation sanitaire récemment vécue et encore en cours témoigne de l'importance de la promotion de la santé et de la prévention, en articulation avec les autres secteurs tels que la première ligne de soins, les structures d'hébergement, la cohésion sociale. Une coordination et une complémentarité de l'ensemble de ces acteurs sont nécessaires pour garantir une cohérence des réponses apportées aux besoins de la population.

Plus particulièrement, le CESE estime que le financement direct des fédérations via un subventionnement réglementé est plus cohérent. En effet, depuis 2014 et le transfert des compétences vers les régions, le secteur de la prévention et promotion de la santé est en stand still. Il en découle l'absence de vision à moyen-long terme, un statu quo financier pour la plupart des opérateurs. Le Conseil estime donc urgent de donner des perspectives et des moyens à la hauteur du Plan wallon de prévention et promotion de la santé (WAPPS) et un statut correct pour les organismes et leurs travailleurs.

3.3. REMARQUES GÉNÉRALES

3.3.1. « La promotion de la santé et la prévention »

Dans un avis précédent (avis 1388), le CESE Wallonie relevait « que les dimensions « *prévention de la santé* » et « *promotion de la santé* » ne sont pas toujours clairement distinguées, voire parfois même amalgamées. A l'examen de l'avant-projet de décret qui lui actuellement soumis pour avis, le CESE s'étonne de l'argumentaire posé selon lequel il serait plus judicieux de corriger les textes par l'utilisation du vocabulaire adéquat « promotion de la santé et prévention ». S'il comprend qu'il soit important d'insister sur toute la promotion et de « développer une politique de promotion de la santé multi-dimensionnelle, qui englobe divers angles d'approches, dans le but d'améliorer la situation de santé de chaque wallonne et de chaque wallon », il lui semble nécessaire de parler de « prévention de la santé » et non du seul terme « prévention ». Il s'agit, en effet, de mettre en évidence les politiques de prévention de la santé et non d'une prévention dans un sens non clairement défini. Le Conseil plaide donc pour une adaptation de la terminologie.

Enfin, le Conseil regrette avec force l'angle mort que constitue le rapport au travail dans le champ des politiques de prévention et de promotion de la santé. En effet, alors que les principaux champs d'action que sont « le mode de vie et l'environnement, le dépistage plus précoce, entre autres des maladies chroniques (dont les cancers) ainsi que la vaccination » sont répertoriés dans la note au Gouvernement, aucun objectif lié à une amélioration de la prévention de la santé dans le cadre du rapport au travail (que ce soit dans l'emploi ou hors emploi) n'est évoqué de manière explicite.

3.3.2. Les garanties quant au cadre démocratique et au caractère confidentiel des données personnelles ainsi qu'au respect des droits fondamentaux

En ses articles 17 et 18, l'Avant-Projet de Décret « promotion de la santé et prévention » prévoit un élargissement important des données personnelles à récolter et à traiter dans le cadre de la lutte contre les maladies infectieuses. Si le CESE comprend totalement qu'il est nécessaire de tirer les leçons de l'expérience de la pandémie de la Covid 19 ainsi que d'améliorer le suivi des maladies infectieuses et des méthodes de traçage, il invite la Gouvernement à la plus grande prudence sur le sujet. Il est primordial que l'équilibre fondamental dans une démocratie entre l'intérêt public et le respect du caractère confidentiel des données privées soit préservé et que le principe de proportionnalité reste de mise. Les droits fondamentaux et le respect de la vie privée doivent être garantis. Le Conseil s'interroge entre autres sur l'utilité de la récolte de certaines informations (profession et histoire clinique notamment).

Le CESE exprime également la plus grande réserve quant à certaines dispositions de l'article 19 prévoyant certaines dérogations importantes relatives à « l'état d'urgence sanitaire ». Il relève par exemple le fait que le Parlement pourrait voir son rôle déforcé et demande quelles suretés sont prises pour assurer le respect du cadre législatif et des différents pouvoirs (et contre-pouvoirs).

Le fait que la législation fédérale « pandémie » ait directement inspiré certains éléments de cet Avant-Projet de Décret, comme indiqué dans la note au Gouvernement, ne peut que renforcer cette réserve : en effet, cette loi « pandémie » souffre de nombreuses critiques et le Conseil d'Etat doit encore se prononcer à son sujet.

3.3.3. Concordance avec les assises de la 1ère ligne

Le CESE Wallonie accueille favorablement le fait que des liens structurels soient mis en place avec les acteurs du secteur ambulatoire et de la 1ère ligne. En effet, il s'agit d'un élément fondamental pour rendre plus efficaces les politiques de prévention et de promotion de la santé.

Néanmoins, il s'étonne à cet égard que l'avant-projet de décret « promotion de la santé et prévention » précède les assises de la 1ère ligne prévues dans un futur proche. En effet, comme énoncé dans la note au Gouvernement, « les Assises de la première ligne pourraient aussi améliorer ou modifier certains aspects organisationnels prévus dans le présent Décret, auquel cas de nouvelles modifications seraient activées à celui-ci de manière à aboutir à la réforme complète appelée par la Déclaration de Politique Régionale ».

3.3.4. Le plan WaPPS

Le Conseil partage l'analyse selon laquelle « il serait inconcevable de vouloir élaborer un plan de promotion de la santé sans prendre en considération les facteurs sociaux qui influencent l'état de santé de la population, tant l'impact de ces facteurs sociaux est déterminant pour la santé de chaque personne ». Il souligne donc très positivement ce souci de mieux prendre en compte les inégalités sociales de santé.

Le CESE prend acte de la volonté d'inclure les acteurs de terrain dans la définition du plan et de mettre en place un comité de pilotage pour assurer un maximum d'efficacité à la portée des mesures de prévention et de promotion de la santé. Cependant, il ne peut que constater avec consternation que, si le co-pilotage de ce plan prévoit, à juste titre, l'implication des acteurs de terrain, des représentants de la population et des mutuelles, seules les organisations syndicales ne sont pas considérées comme un acteur pertinent. Le Conseil ne peut admettre cet état de fait et considère que, à l'instar de tous les autres acteurs de terrain, les organisations syndicales ont un rôle légitime¹ à jouer dans ces politiques et doivent également être considérées comme un acteur légitime de la prévention et de la promotion de la santé. Le Conseil demande avec insistance que cela soit reconsidéré et que les organisations syndicales soient formellement associées au co-pilotage du plan.

Dès lors, le Conseil estime indispensable de corriger cela en l'article 15 de l'Avant-Projet de Décret et de préciser une septième catégorie d'acteur de la manière suivante : « les représentants des organisations syndicales »

3.3.5. Compétence d'avis

Le CESE Wallonie relève également que, notamment aux articles 8, 15 et 22 de l'APD, il n'est plus fait référence de manière explicite à une demande d'avis au Conseil de Stratégie et de Prospective de l'AViQ au motif « qu'une plus grande latitude dans le choix des avis » est nécessaire. Il estime que cette « latitude dans le choix des avis » ne justifie pas la suppression pure et simple de l'évocation explicite d'une demande d'avis. Il apparaît donc nécessaire de préciser dans l'Avant-Projet de Décret la nécessité d'une demande d'avis relative au plan WaPPS de la part du Gouvernement sur laquelle le Conseil demande à être consulté.

3.3.6. Les subventions aux différents acteurs (CLPS, CEPS, opérateurs, médecine préventive ...)

Le Conseil prend acte du nouveau mode de subventionnement (prévus en les articles 30, 37, 44 et 52 de l'APD) et du changement d'approche dans le financement des dispositifs de « promotion de la santé » qui ne sont plus fonction de missions mais couvrent maintenant les frais de personnel et de fonctionnement avec une partie fixe commune à tous les acteurs d'une même typologie et une partie variable (selon des indicateurs démographiques, socio-éco et sanitaires).

Il souhaite cependant de plus amples explications quant aux modes de calcul pour considérer ces frais de personnel, entre autres ce qu'ils couvrent exactement et si la partie fixe dont il est question sera calculée sur la base de l'effectif ETP.

¹ Notamment, mais pas seulement, en raison de leur présence et leur rôle au sein des entreprises, via les instances de concertation sociale comme les CPPT, et de leur action de défense collective des travailleuses et des travailleurs, en particulier celles et ceux qui ont un emploi précaire et celles et ceux qui sont sans emploi.

3.3.7. L'inspecteur d'hygiène régional

A plusieurs reprises, sont évoqués le rôle et les missions des inspecteurs d'hygiène régionaux, particulièrement dans le cadre de la lutte contre les maladies infectieuses. Le Conseil s'interroge sur l'intégration de cette fonction et de ces missions dans le CWASS.

En l'article 20 de l'Avant-Projet de Décret « promotion de la santé et prévention », il est prévu une modification de l'article 47/16 du CWASS relatif aux sanctions, notamment en cas « d'entrave aux missions et prérogatives des médecins et infirmiers chargés par l'Agence de la surveillance des maladies infectieuses ». Le Conseil s'interroge sur les raisons expliquant qu'il ne soit pas prévu de sanctions en cas d'entrave aux missions et prérogatives des inspecteurs d'hygiène régionaux dès lors que leur rôle se voit précisé par ailleurs.

3.3.8. La surveillance médicale au travail

Dans le CWASS, il est stipulé en l'article 410/36 que l'Agence est présente lors des réunions des commissions paritaires d'une section de surveillance médicale, ce qui ne semble pas être effectif sur le terrain. Le CESE souhaite donc connaître avec plus d'exactitude de quelle manière l'AViQ est associée à ces réunions et, d'une manière plus large, de quelle manière la compétence d'agrément et les missions y associées (héritées par la Wallonie des accords de la Sainte-Emilie) ont été activées.

En l'article 65 de l'Avant-Projet de Décret « promotion de la santé et prévention », il est stipulé que pour établir un établissement en région de langue française, les acteurs de la surveillance médicale au travail agréés ont jusqu'à la fin de l'année 2032 pour se mettre en ordre. Le Conseil s'étonne d'un si long délai, durant lequel ils sont « présumés satisfaire à la condition d'établissement en région de langue française ». S'il ne s'agit pas d'une erreur de rédaction, il souhaite connaître la justification précise d'un si long délai qui paraît déraisonnable.

3.3.9. Impact budgétaire.

Si le Conseil se réjouit des annonces faites par le Gouvernement quant à la volonté de dégager un montant de 30 millions d'euros qui « aurait bien été déjà accordé » pour le renforcement des politiques de prévention et de promotion de la santé, il relève la remarque de l'inspection des finances quant au fait que « la fiche relative à la programmation de la mise en œuvre du WaPPS dans le cadre du Plan de relance wallon, n'a pas encore été validée formellement par le Gouvernement ». Le Conseil estime qu'il est important que les décisions formelles soient validées.

3.3.10. Coordination entre les différents niveaux de pouvoir.

Compte tenu de la conjonction des facteurs individuels et collectifs intervenant dans l'état de santé de la population (comportements personnels et enjeux sociétaux), le Conseil recommandait dans son avis 1338 une concertation accrue avec les autres niveaux de pouvoir sur certaines thématiques de prévention et de promotion de la santé. Il estime qu'il est particulièrement important d'assurer cette cohérence avec les matières pour lesquelles la Fédération Wallonie-Bruxelles est compétente : la médecine préventive destinée aux nourrissons, enfants, élèves, étudiants ainsi que les missions de l'ONE en matière de prévention. Il apparaît nécessaire de bien distinguer les compétences de chaque entité mais également assurer une concertation entre celles-ci pour la cohérence et complémentarité des actions. Il serait également utile de prévoir un mécanisme concret de concertation notamment avec la Fédération Wallonie Bruxelles.

3.3.11. Qualité des entités pouvant être agréées et subventionnées

L'article 7, 18° reprend la définition des entités qui peuvent être agréées et subventionnées sur la dénomination « personnes morales sans but lucratif » : les entités suivantes disposant d'un établissement en région de langue française :

- a) *Les associations sans but lucratif ;*
- b) *Les associations internationales sans but lucratif ;*
- c) *Les fondations d'utilité publiques ;*
- d) *Les universités au sens de l'article 10 du décret de la Communauté française du 7 novembre 2013 définissant le paysage de l'enseignement supérieur et l'organisation académique des études ;*
- e) *Les organismes assureurs au sens de l'article 43/2, alinéa 1^{er}, 5° ;*
- f) *Les pouvoirs locaux ;*
- g) *Les associations dotées de la personnalité juridique détenues majoritairement par des pouvoirs publics, à l'exception des associations ayant revêtu la forme d'une société ;*
- h) *Les associations, dotées de la personnalité juridique, regroupant des entités visées aux points a) à g), à l'exception des associations ayant revêtu la forme d'une société.*

Pour certaines catégories, le CESE estime qu'il y a lieu de vérifier que cette dénomination « personnes morales sans but lucratif » puisse bien englober juridiquement l'ensemble des entités citées. Cet article laissant planer un doute, le Conseil plaide pour l'usage de la terminologie adéquate afin de garantir la sécurité juridique.

3.4. REQUÊTES COMPLÉMENTAIRES

Enfin, notamment eu égard aux diverses demandes de précisions ci-évoquées, le CESE Wallonie estime qu'il serait intéressant qu'une rencontre soit planifiée avec la Cabinet afin de présenter ledit Avant-Projet de Décret « promotion de la santé et prévention » lors de son passage en deuxième lecture.

De même, le CESE Wallonie demande à être tenu informé des arrêtés d'application qui préciseront l'Avant-Projet de décret et permettront sa mise en œuvre.

* * * * *