

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 36.325/VR/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre et, pour partie, chambres réunies, par le Ministre des Affaires sociales et de la Santé de la Région wallonne, le 22 décembre 2003, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé à quarante-cinq jours¹, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire", a donné le 27 janvier 2004 l'avis suivant :

⁽¹⁾ Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, 1°, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat qui dispose que le délai de trente jours ouvrables est prorogé à quarante-cinq jours ouvrables dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85*bis*.

LA PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

Aux termes de l'article 1^{er} de l'avant-projet à l'examen,

"Le présent décret règle en application de l'article 138 de la Constitution, une matière visée à l'article 128, § 1^{er}, de celle-ci".

Les dispositions essentielles du texte en projet peuvent se résumer comme suit :

a) L'article 2 contient plusieurs définitions, parmi lesquelles on retiendra celles de :

- 1° transport médico-sanitaire : "tout transport de patient par ambulance, à l'exception des transports visés par la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente";
- 2° patient : "toute personne dont l'état médical exige un transport en ambulance";
- 3° ambulance : "véhicule aménagé pour le transport et l'administration des soins aux malades et aux blessés. Ce véhicule doit être équipé pour le transport des patients couchés et des patients nécessitant une surveillance médicale particulière".

b) L'article 3 établit le principe de l'agrément préalable des services de transport médico-sanitaire, agrément valable pour une durée de cinq ans.

c) L'article 4 habilite le Gouvernement à définir les normes d'agrément, qui concernent notamment la tarification des services, l'affichage des tarifs, les qualifications requises des ambulanciers, leur formation continuée, les modalités de contrôle de la qualité du service et du prix, l'hygiène, les spécificités du véhicule et l'équipement médico-infirmier.

d) L'article 5 met en place auprès de l'administration un mécanisme de réception et de traitement de la plainte du patient relative au fonctionnement d'un service de transport médico-sanitaire.

.../...

e) À l'article 6 sont prévus deux niveaux de peine qui sanctionnent d'une part l'exercice de l'activité sans être titulaire d'un agrément ou d'un agrément provisoire et d'autre part la violation d'"autres règles établies par ou en vertu du (...) décret".

f) L'article 7 charge le Gouvernement de désigner les agents chargés de veiller au respect du décret et de ses arrêtés d'application et détermine les attributions de ces agents.

g) En vertu de l'article 8,

"Le Gouvernement fixe les règles selon lesquelles les services de transport médico-sanitaire en activité au jour de l'entrée en vigueur du présent décret pourront continuer à exercer leurs activités jusqu'au jour où il sera statué sur leur demande d'agrément."

h) L'article 9 habilite le Gouvernement à fixer la date d'entrée en vigueur du décret.

LA COMPÉTENCE DE LA RÉGION WALLONNE

1. Comme l'énonce l'article 1^{er} de l'avant-projet, celui-ci tend à mettre en oeuvre une compétence communautaire.

Il y a lieu d'examiner si, compte tenu de son objet, il ressortit à la compétence des communautés.

2. Selon l'avant-projet, les services de transport médico-sanitaire, qui doivent être agréés par le Gouvernement, auront pour mission d'assurer le transport de toute personne dont l'état de santé exige un transport dans un véhicule aménagé pour ce type de transport et, le cas échéant, l'administration de soins aux malades et aux blessés.

.../...

La caractéristique de ce transport est la présence, à bord d'un véhicule adapté au transport médical, d'une personne, un ambulancier, apte en cas de besoin à prodiguer des soins à la personne transportée, devant à cet effet disposer des qualifications et faire état d'une formation continuée selon des normes établies par le Gouvernement.

Aux termes de l'article 2, 1°, l'aide médicale urgente telle qu'elle est régie par la loi précitée du 8 juillet 1964 échappe au champ d'application de l'avant-projet.

Ainsi limité, l'objet de l'avant-projet de décret met en oeuvre une compétence communautaire en vertu de l'article 5, § 1^{er}, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, ce type de transport médico-sanitaire relève de la politique de dispensation des soins, en l'espèce hors des institutions de soins, cette forme de dispensation de soins incluant à la fois le transport de la personne pour motif de santé et la présence d'un personnel qualifié à ses côtés. Le transport médico-sanitaire ne relève pas des compétences que la même disposition de la loi spéciale réserve à l'autorité fédérale^{2 3}.

(2) Il ne peut davantage s'agir, comme l'aide médicale urgente, d'une matière en soi, relevant à titre résiduel de l'autorité fédérale. En effet, si l'aide médicale urgente a pu être qualifiée comme telle et distinguée en conséquence des soins de santé, c'est en raison des particularités de cette matière, qui, compte tenu spécialement du système de secours qu'il organise et auquel il s'intègre et de ce qu'il "comporte (...) un dispositif technique dont l'efficacité exige qu'il soit uniforme", a "un objet propre", malgré la circonstance qu'elle peut impliquer certains soins aux personnes secourues, "limit(és) à ce que requiert l'urgence" (C.A., n° 47/95, 6 juin 1995, cons. B.4 à B.9).

(3) En ce sens, l'avis 27.458/3, donné le 31 mars 1998, sur un avant-projet d'arrêté royal "fixant les normes auxquelles les services pour le transport non-urgent de patients couchés doivent satisfaire afin d'être agréés comme service médico-technique au sens de l'article 44 de la loi sur les hôpitaux, coordonnée le 7 août 1987", et l'avis 30.219/3, donné le 6 juin 2000, sur une proposition de loi "réglementant les aspects fédéraux du transport de patients" (Doc. parl., Chambre, session 1999-2000, n° 50-467/3).

3. L'article 4, § 1^{er}, 3°, de l'avant-projet, habilite le Gouvernement à définir les "normes" qui concernent :

"les qualifications requises des ambulanciers et les équivalences à ces qualifications ainsi que la formation continuée des ambulanciers. Seuls des ambulanciers peuvent être affectés au transport des patients".

L'article 4, § 1^{er}, comporte des dispositions relatives à l'agrément des services de transport médico-sanitaire ⁴. Le 3°, en particulier, habilite le Gouvernement à fixer certaines conditions quant à la qualification du personnel employé par ces services. En soi, cette habilitation ne porte pas sur l'accès à la profession d'ambulancier, matière réservée à l'autorité fédérale par l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 6°, de la loi spéciale précitée, ni sur l'exercice de l'art de guérir et des professions paramédicales, matière relevant de la compétences résiduaire de l'autorité fédérale.

Il y a lieu toutefois de rappeler qu'en vertu du principe de proportionnalité, la Région ne pourrait prendre des mesures, même dans la sphère des compétences communautaires, qui rendraient impossible ou exagérément difficile l'exercice desdites compétences fédérales ⁵. Il en serait ainsi, par exemple, si les conditions relatives à la qualification du personnel employé par les services visés par le décret en projet étaient telles que les ambulanciers individuels ne seraient, en fait, pas en mesure d'exercer leur profession s'ils ne répondaient pas à ces conditions, alors même qu'ils satisferaient à toutes les conditions fixées par la législation fédérale en la matière. Il incombe au Gouvernement, lorsqu'il mettra en oeuvre la disposition en projet, de veiller au respect du principe de proportionnalité. Quant à la réservation du transport de patients à des ambulanciers, figurant à la seconde phrase de l'article 4, § 1^{er}, 3°, en projet, le Conseil d'État ne dispose pas de tous les éléments pertinents pour s'exprimer sur la question de savoir si cette condition d'agrément, par son effet sur la situation de certaines personnes individuelles (autres que des ambulanciers), affecte d'une façon disproportionnée les compétences fédérales.

Sur ce point particulier, le Conseil d'État doit donc exprimer une réserve.

⁽⁴⁾ L'article 6, alinéa 2, assortit le respect de ces règles de sanctions pénales.

⁽⁵⁾ C.A., arrêt n° 128/2001 du 18 octobre 2001, cons. B.18.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

Arrêté de présentation

Le texte de l'avant-projet est précédé d'un arrêté de présentation. Or, selon l'usage, un tel arrêté ne comprend ni "article unique", ni intitulé, ni la signature des ministres proposant, laquelle suit - comme c'est bien le cas - le texte en projet ⁶.

Article 3

1. Afin d'améliorer la lisibilité du texte, il se recommande de diviser celui-ci en paragraphes, ceux-ci pouvant être constitués de plusieurs alinéas.

2. L'habilitation au Gouvernement, contenue à l'alinéa 7 de la disposition examinée, est trop large. Il appartient au décret de fixer les éléments essentiels de la procédure pouvant conduire au retrait de l'agrément et de l'agrément provisoire, ainsi qu'au refus de renouvellement de l'agrément, en tout cas pour ce qui concerne la possibilité pour les services concernés de faire valoir leur point de vue.

La même observation vaut pour le dernier alinéa de la disposition à l'examen. Toutefois, l'expression "droit de la défense" y évoque une procédure devant une juridiction. Or tel n'est vraisemblablement pas l'intention de l'auteur de l'avant-projet. Il est donc préférable que la rédaction du texte fasse mention de la possibilité que doivent avoir les services agréés, lorsqu'ils introduisent un recours administratif, d'être en mesure de faire valoir leur point de vue.

⁽⁶⁾ Légistique formelle - Recommandations et formules, novembre 1999, pp. 61 et 80 (modèle de projet de décret) [www.raadvst-consetat.BE (28 janvier 2004)].

Les chambres réunies étaient composées de

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'État, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT, 2. SEUTIN,	conseillers d'État,
Messieurs	J. van COMPERNOLLE, H. COUSY, B. GLANSDORFF, J. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE, L. DETROUX et J. VAN NIEUWENHOVE, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PREMIER PRÉSIDENT,

C. GIGOT

W. DEROOVER

La chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Les rapports ont été présentés par MM. X. DELGRANGE et L. DETROUX, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS