

SV

ROYAUME DE BELGIQUE

-----

AVIS 45.057/4  
DU 17 SEPTEMBRE 2008

DE LA SECTION DE LÉGISLATION  
DU CONSEIL D'ÉTAT

-----

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Santé, de l'Action sociale et de l'Égalité des chances de la Région wallonne, le 30 juillet 2008, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours prorogé jusqu'au 19 septembre 2008 <sup>(\*)</sup>, sur un avant-projet de décret "relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire", a donné l'avis suivant :

---

(\*) Par courriel du 1<sup>er</sup> août 2008.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1<sup>er</sup>, alinéa 1<sup>er</sup>, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, 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 ci-après.

### Formalité préalable

L'article 14 de l'avant-projet reproduit à titre transitoire et insère dans l'avant-projet l'article 11 de l'arrêté du 12 mai 2005 portant application du décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire.

Cette disposition répond à la notion de règles techniques au sens de la directive 98/34/CE du Parlement européen et du Conseil du 22 juin 1998 prévoyant une procédure d'information dans le domaine des normes et réglementations techniques.

Dans l'avis 37.280/4, donné le 21 juin 2004, sur un projet d'arrêté "portant application du décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire", la section de législation a rappelé la portée de cette obligation de notification comme suit :

"L' article 8, paragraphe 1, de la directive 98/34/CE précitée, oblige les États membres à communiquer immédiatement à la Commission tout projet de règle technique sauf s' il s' agit d' une simple transposition intégrale d' une norme internationale ou européenne, et à indiquer les raisons pour lesquelles l'établissement d' une telle règle technique est nécessaire <sup>(1)</sup>.

---

<sup>(1)</sup> *Note infrapaginale 1 de l'avis cité* : Arrêt du 2 août 1993, Commission/Italie – «Moteurs de bateaux de plaisance» (C-139/92, Rec. p. I-4707).

En outre, en vertu de l'article 8 de la directive 98/34/CE précitée, les États membres doivent communiquer non seulement le projet de texte contenant les règles techniques mais aussi le texte des dispositions législatives et réglementaires de base principalement et directement concernées. L'objectif de cette disposition est de permettre à la Commission d'avoir l'information la plus complète possible pour qu'elle puisse exercer, de la manière la plus efficace possible, les pouvoirs qui lui sont conférés par la directive <sup>(2)</sup>.

La Cour de justice a rappelé que le but de la directive 98/34/CE précitée n'est pas simplement d'informer la Commission, mais précisément, dans un dessein plus général, d'éliminer ou de restreindre les entraves aux échanges, d'informer les autres États des réglementations techniques envisagées par un État, d'accorder à la Commission et aux autres États membres le temps nécessaire pour réagir et proposer une modification permettant d'amoindrir les restrictions à la libre circulation des marchandises découlant de la mesure envisagée et de laisser à la Commission le temps nécessaire pour proposer une directive d'harmonisation <sup>(3)</sup>.

La méconnaissance de l'obligation de notification, constituant un vice de procédure dans l'adoption des règles techniques concernées, entraîne l'inapplicabilité de ces règles techniques, de sorte qu'elles ne peuvent être opposées aux particuliers.

Selon la Cour de justice, lorsqu'un particulier se prévaut à juste titre de la méconnaissance d'une telle obligation devant un juge national, il incombe à celui-ci de refuser d'appliquer la règle technique nationale non notifiée <sup>(4)</sup>.

Il appartient à l'auteur du projet de veiller à la notification prévue à l'article 8 de la directive précitée."

---

<sup>(2)</sup> *Note infrapaginale 2 de l'avis cité* : Arrêt du 7 mai 1998, Commission/Belgique (C-145/97, Rec. p. I-2643), § 12.

<sup>(3)</sup> *Note infrapaginale 3 de l'avis cité* : Arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International (C-194/94, Rec. p.I-2201), §§ 40, 41, 50.

<sup>(4)</sup> *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : Arrêt du 30 avril 1996, CIA Security International (C-194/94, Rec. p.I-2201), §§ 45, 54, 55.

### Observations particulières

#### Dispositif

#### Article 2

1. L'avant-projet se réfère à la norme européenne "NBN EN 1789 relative aux véhicules de transport sanitaire et leurs équipements - ambulances routières" pour définir les conditions d'agrément des ambulances. L'article 5, § 1<sup>er</sup> (lire : alinéa 1<sup>er</sup>), 8/ et 9/, en projet, habilite en effet le Gouvernement à fixer tant l'équipement médico-sanitaire minimal que l'équipement technique de chaque type d'ambulance en se fondant sur celui défini dans ladite norme. Selon la déléguée du ministre, cette norme a été publiée par le Bureau de normalisation et peut être consultée sur le site de cette institution.

Il revient cependant à l'auteur de l'avant-projet, de s'assurer que cette norme sera effectivement accessible dans le cadre des travaux relatifs à l'adoption du décret <sup>(5)</sup>.

2. La section de législation du Conseil d'État a rappelé à maintes reprises que les articles 20, 68, 69 et 87, § 1<sup>er</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement certaines missions d'exécution à un ministre ou à l'administration. Il appartient, en effet, au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. Le décret doit donc habilitier le Gouvernement à effectuer les différentes tâches visées, celui-ci pouvant lui-même les déléguer.

L'article 2, 9/, sera omis et les articles 8, 10 et 12 seront revus en conséquence.

---

<sup>(5)</sup> Sur les questions posées par la mention des normes techniques dans la législation et la réglementation, voir le Rapport annuel public du Conseil d'État, 2005-2006, en particulier les paragraphes 20 et 21 (<http://www.conseildetat.be>) (17/09/2008).

#### Article 4

Si cette disposition vise à transposer, dans la matière du transport médico-sanitaire, les directives "anti-discrimination", notamment la directive 2000/43/CE du Conseil du 29 juin 2000 relative à la mise en oeuvre du principe de l'égalité de traitement entre les personnes sans distinction de race ou d'origine ethnique, alors elle est insuffisante.

Si elle ne fait que rappeler ou annoncer le décret transposant ces directives, elle est inutile et sera omise.

#### Article 5

1. L'article 5, § 1<sup>er</sup> (lire : alinéa 1<sup>er</sup>), 3/, de l'avant-projet charge le Gouvernement de définir les qualifications requises des ambulanciers.

Une analyse sommaire pourrait conduire à considérer que cette disposition règle l'accès à la profession d'ambulancier, matière que l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 5, 6/, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles réserve à l'autorité fédérale.

Il n'en est toutefois rien. En effet, en leur avis 36.325/VR/4 donné le 27 janvier 2004 sur un avant-projet devenu le décret du 29 avril 2004 relatif à l'organisation du transport médico-sanitaire, les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État ont fait l'observation suivante, qui mérite d'être rappelée :

"L'article 4, § 1<sup>er</sup>, 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<sup>er</sup>, comporte des dispositions relatives à l'agrément des services de transport médico-sanitaire <sup>(6)</sup>. Le 3/, en particulier, habilite le Gouvernement à fixer certaines conditions quant à la qualification du personnel

---

<sup>(6)</sup> *Note infrapaginale 4 de l'avis cité* : L'article 6, alinéa 2, assortit le respect de ces règles de sanctions pénales.

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<sup>er</sup>, 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 compétence 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 <sup>(7)</sup>. 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" <sup>(8)</sup>.

2. Invitée à justifier l'interdiction de principe de recourir à des véhicules de location, prévue à l'article 5, § 3 (lire : alinéa 3), la déléguée du ministre a répondu :

"La location rend difficile le contrôle par des inspecteurs. Certains services abusant de la location pour échapper au système de contrôle (il s'agit surtout dans les faits de locations de courte durée, pour lesquelles aucune demande d'agrément n'est faite). Cependant, on vise essentiellement par cette mesure à une totale transparence des services vis-à-vis de l'administration, et à sa bonne information. Aussi, des dérogations seront prévues à cette interdiction dans l'arrêté du Gouvernement. Au niveau des dérogations, on pense notamment aux cas de pannes de véhicules, et qui pourraient être remplacés par un véhicule de location, le temps de la réparation (dans un délai raisonnable bien entendu), mais aussi dans le cas de contrats de type leasing ou renting (contrats de plus longues durées pour lesquels il y a une volonté d'investissement plus assurée et pour lesquels, on a davantage de garantie que les sociétés se conformeront aux normes (demande d'agrément) étant donné qu'ils vont pouvoir disposer de leur outil de travail sur plusieurs années".

Ces explications mériteraient de figurer dans le commentaire de l'article.

---

<sup>(7)</sup> *Note infrapaginale 5 de l'avis cité* : C.A., arrêt n/ 128/2001 du 18 octobre 2001, cons. B.18.

<sup>(8)</sup> Doc. C.R.W., 2003-2004, n/ 676/1.

Article 6, § 1<sup>er</sup>

1. L'article 6, § 1<sup>er</sup>, impose, d'une part, l'agrément pour les services dont le siège social ou la base de départ est située dans la région de langue française <sup>(9)</sup>, d'autre part, le respect des normes du décret pour les autres services qui effectuent des transports dans cette région.

La directive 2006/123/CE du Parlement européen et du Conseil du 12 décembre 2006 relative aux services dans le marché intérieur, ne s'applique pas aux services de transport médico-sanitaire. En effet, son 21<sup>e</sup> considérant précise que "les services de transport, y compris les transports urbains, les taxis et les ambulances, ainsi que les services portuaires, devraient être exclus du champ d'application de la présente directive", ce que confirme son article 2, § 2, d).

Il n'en demeure pas moins qu'un régime d'agrément restreint diverses libertés, notamment la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services, consacrées par les articles 43 CE et 49 CE <sup>(10)</sup> et par l'article 6, § 1<sup>er</sup>, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980, ainsi que la liberté du commerce et de l'industrie, qui s'impose à la Région wallonne en vertu de la disposition précitée de la loi spéciale du 8 août 1980. Une telle restriction ne peut être admise que si elle est objectivement et raisonnablement justifiée par des exigences impératives d'intérêt général, en ce compris, compte tenu de la matière considérée, des raisons de santé publique <sup>(11)</sup> et si elle n'est pas disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi <sup>(12)</sup>.

---

<sup>(9)</sup> et non pas dans la région "linguistique" de langue française.

<sup>(10)</sup> Sur l'applicabilité de ces libertés aux activités médicales, voir par exemple C.J.C.E., arrêt du 12 juillet 2001, Smits, aff. C-157/99, considérant 53. Sur le fait que les services d'ambulance sont des entreprises au sens du traité, voir par exemple l'arrêt du 25 octobre 2001, Glöckner, aff. C-475/99.

<sup>(11)</sup> Voir les articles 46 CE et 55 CE.

<sup>(12)</sup> En ce sens, notamment, l'avis 44.364/4, donné le 19 mai 2008, sur un avant-projet de décret relatif au Code forestier (Doc. parl., P.R.W., 2007-2008, n° 806/1, observation sous l'article 50; l'avis 44.687/2/V, donné le 24 juillet 2008, sur un avant-projet de décret relatif aux agences de voyage.

Il convient dès lors que l'exposé des motifs démontre, davantage qu'il ne le fait, que des raisons impérieuses d'intérêt général imposent l'établissement de pareil régime d'agrément. Cette démonstration prendra en compte le fait que la Communauté flamande, par exemple, n'a pas estimé nécessaire d'imposer un régime d'agrément, mais seulement un système d'auto-régulation <sup>(13)</sup>.

2. La disposition en projet ne prévoit pas l'établissement d'un système de reconnaissance d'agréments comparables délivrés ou par d'autres entités fédérées ou par d'autres États membres, à l'instar de celles prévues par le décret de la Communauté germanophone du 4 juin 2007 relatif au transport non urgent de patients.

Or il apparaît par exemple que les conditions d'agrément portent notamment sur les caractéristiques extérieures, visuelles, du véhicule (article 5, § 1<sup>er</sup> (lire : alinéa 1<sup>er</sup>), 12/, de l'avant-projet). Imaginons que la Région wallonne impose une couleur particulière et la Communauté germanophone une autre couleur, ayant des qualités visuelles comparables. Un ambulancier agréé par la Communauté germanophone ne pourrait prester un service en région de langue française qu'à la condition de repeindre son ambulance à chaque fois qu'il franchit la frontière linguistique.

La déléguée du ministre a reconnu la difficulté :

"Je partage votre opinion quant à la question d'un système d'équivalence pour les services soumis à un régime d'agrément qui ne disposent pas de siège social ni de base de départ sur le territoire de la Région wallonne.

Votre remarque quant aux caractéristiques visuelles porte aussi à réflexion car cela peut aussi poser problème dans le cas où certaines entités de notre pays ne possèdent pas de normes contraignantes. Il serait fort sévère d'empêcher un véhicule d'une autre entité fédérée qui circulerait sur notre territoire pour une question relative à la couleur des véhicules (bien que la directive européenne préconise par exemple que le véhicule doit être de couleur blanche ou jaune)... Des exceptions devraient peut-être être prévues par le biais de l'avant-projet de Décret à ce sujet. Il conviendrait d'introduire des dérogations dans le futur arrêté du Gouvernement. Pour d'autres critères normatifs comme l'exigence de se conformer aux normes techniques et sanitaires qui vont se fonder sur ladite directive européenne, cela relève de la sécurité du patient, et il me semble qu'il est difficile de transiger sur ces aspects".

---

<sup>(13)</sup> Voir le décret flamand du 30 avril 2004 relatif au transport non urgent de patients couchés.

Il convient qu'à la lumière de ce qui précède, les auteurs de l'avant-projet envisagent d'organiser dans le décret un système d'équivalence et qu'ils ciblent davantage les normes auxquelles seront soumis les services dont ni le siège social ni la base de départ ne se situent en région de langue française.

#### Article 7, alinéa 2

De l'accord de la déléguée du ministre, afin de mieux exprimer la volonté des auteurs de l'avant-projet, le verbe "participer à" sera remplacé par "respecter".

#### Article 10, § 5

Cette disposition permet au service d'introduire un recours devant le tribunal de première instance.

*A priori*, la Région n'est pas compétente pour ce faire, étant donné que le pouvoir de déterminer les compétences des juridictions judiciaires et de régler la procédure à observer devant celles-ci relève de la compétence fédérale.

Toutefois, en l'espèce, le législateur peut se prévaloir de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. En effet, les conditions auxquelles il peut être recouru à cette disposition, peuvent être considérées comme remplies : l'organisation du régime de recours envisagé peut être tenue pour nécessaire à l'exercice des compétences régionales en vue de mettre en place un recours juridictionnel effectif; un certain nombre d'autres législations organisant déjà un système de recours particulier devant les juridictions judiciaires contre des décisions infligeant des amendes administratives, il n'est pas contestable que la matière se prête à un règlement différencié; il est enfin permis d'estimer que l'incidence des dispositions envisagées n'est que marginale au regard de l'organisation des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire <sup>(14)</sup>.

---

<sup>(14)</sup> Voir en ce sens l'avis 43.489/4, donné le 10 décembre 2007, sur un avant-projet de décret de la Région wallonne relatif à l'information, la coordination et l'organisation des chantiers sous, sur ou au-dessus des voiries ou des cours d'eau (observations sous l'article 41); l'avis 43.509/VR, donné le 20 novembre 2007, sur un avant-projet devenu le décret de la Région wallonne du 5 juin 2008 relatif à la recherche, la constatation, la poursuite et la répression des infractions et les mesures de réparation en matière d'environnement (Doc. parl., P.R.W., 2007-2008, n° 771/1, observation générale XI).

### Article 18

Les prérogatives du législateur seraient mieux respectées si une date limite était prévue, à laquelle le projet examiné entrerait en vigueur si le Gouvernement n'est pas intervenu auparavant.

### Observations finales

1. La division d'un article en paragraphes ne se justifie pas lorsque chacun des paragraphes ne comporte qu'un seul alinéa.

2. Dans l'avant-projet, il convient de remplacer le symbole "€" par le mot "euros", écrit en toutes lettres.

-----

La chambre était composée de

|           |              |                       |
|-----------|--------------|-----------------------|
| Messieurs | Ph. HANSE,   | président de chambre, |
|           | P. LIÉNARDY, | conseillers d'État,   |
|           | J. JAUMOTTE, |                       |
| Madame    | C. GIGOT,    | greffier.             |

Le rapport a été présenté par M. X. DELGRANGE, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

Ph. HANSE