

Numéro du rôle : 777
Arrêt n° 47/95 du 6 juin 1995

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 8 de la loi du 22 février 1994 contenant certaines dispositions relatives à la Santé publique, insérant un article 6bis dans la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, introduit par l'a.s.b.l. Groupe d'intervention et de formation en aide médicale urgente.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges P. Martens, G. De Baets, J. Delruelle, H. Coremans et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 octobre 1994 et parvenue au greffe le 6 octobre 1994, un recours en annulation de l'article 8 de la loi du 22 février 1994 contenant certaines dispositions relatives à la Santé publique, insérant un article *6bis* dans la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, publiée au *Moniteur belge* du 28 mai 1994, a été introduit par l'a.s.b.l. Groupe d'intervention et de formation en aide médicale urgente (GIFAMU), dont le siège social est établi à Houffalize, Ville Basse 30.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 6 octobre 1994, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 octobre 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 25 octobre 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 8 décembre 1994;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 9 décembre 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 janvier 1995.

Un mémoire en réponse a été introduit par la requérante, par lettre recommandée à la poste le 27 janvier 1995.

Par ordonnance du 28 février 1995, le président en exercice a constaté que le juge E. Cerexhe, membre du siège, était légitimement empêché et remplacé par le juge R. Henneuse, uniquement pour permettre à la Cour de statuer sur la prorogation du délai prévue à l'article 109 de la loi organique.

Par ordonnance du même jour, la Cour a prorogé jusqu'au 5 octobre 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 7 mars 1995, le président en exercice a constaté que le juge E. Cerexhe, membre du siège, était légitimement empêché et remplacé par le juge J. Delruelle.

Par ordonnance du même jour, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 4 avril 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 7 mars 1995.

A l'audience publique du 4 avril 1995 :

- ont comparu :

. Me Ph. Coenraets, avocat du barreau de Bruxelles, pour la requérante;

. Me M. Uyttendaele, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

. Me M. Cools, avocat du barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs P. Martens et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *La disposition en cause*

L'article 8 de la loi précitée du 22 février 1994 insère dans la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente un article *6bis* qui prévoit la création par province d'un centre de formation et de perfectionnement pour secouristes-ambulanciers (alinéa 1er); l'agrément par le Roi de ces centres et la détermination par Lui des règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle ainsi que des modalités de la formation et du perfectionnement (alinéa 2); la couverture, par les subsides de l'Etat et par les droits d'inscription des candidats, des frais de fonctionnement de ces centres de formation.

La requérante demande l'annulation, à la première phrase de l'alinéa 2 de l'article *6bis*, § 1er, des mots « par le Roi ».

IV. *En droit*

- A -

Position de la requérante

A.1. L'association requérante, qui a pour objet la promotion de l'aide médicale urgente, notamment par la formation d'ambulanciers-secouristes, justifie d'un intérêt à l'annulation de la disposition attaquée, qui la concerne directement. Il a été mis fin à l'agrément dont elle disposait le 22 août 1991 et le nouvel agrément qu'elle sollicitait lui a été refusé par une décision du ministre fédéral de la Santé publique du 7 septembre 1993. Elle a attaqué cette décision devant le Conseil d'Etat (réf. G/A54.321/III-16570).

A.2. La disposition attaquée viole l'article 128 de la Constitution et l'article 5, § 1er, I, 1° de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Roi n'étant pas compétent pour prendre des mesures individuelles d'agrément dans le cadre de l'aide médicale urgente, matière communautaire qui peut être rattachée à la politique de dispensation des soins dans et en dehors des institutions de soins. La compétence fédérale est, dans ce cadre, limitée à la détermination des conditions et des modalités de l'organisation, du fonctionnement et du contrôle des centres de formation ainsi que des règles qui régissent la formation elle-même (avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 21 juin 1991, *Doc. parl.*, Chambre, 1991-1992, n° 1777/1).

Position du Conseil des ministres

A.3. L'aide médicale urgente ne relève pas de la politique de dispensation de soins au sens de l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980. Il ne s'agit pas d'une matière personnalisable. Le mécanisme prévu par la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, et plus spécialement son article 6bis, ne se rattache à aucune des matières visées lors des travaux préparatoires pour délimiter le champ d'application de l'article précité de la loi spéciale du 8 août 1980. Il ne relève pas à proprement parler de la dispensation de soins : il s'agit d'un système d'appel unifié qui concerne les premiers soins sur place aux personnes dont l'état requiert des soins immédiats, leur transport à l'hôpital et leur admission dans un service hospitalier. La loi organise une véritable réquisition des médecins, transporteurs et établissements hospitaliers appelés par le centraliste du « 100 ». Elle vise à secourir toute personne visée à l'article 1er. Il ne s'agit pas d'une « communication entre une personne et un service », notion essentielle et inhérente à la définition même des matières personnalisables.

A.4. Selon l'article 1er de la loi du 8 juillet 1964, il faut entendre par aide médicale urgente : le système d'appel unifié, les premiers soins sur place, le transport à l'hôpital et l'admission dans les services hospitaliers. L'analyse de ces notions, éclairées par les travaux préparatoires, indique que les premiers soins sur place sont des actes relatifs à l'art de guérir, ce qui ne relève pas de la compétence des communautés, que le bénéficiaire ne dispose d'aucune liberté de choix, que le personnel de transport ne dispense aucun soin, se limitant à porter secours au sens de l'article 422ter du Code pénal. L'hôpital désigné par le préposé est tenu d'accueillir la victime. Dès que l'hôpital a donné les soins immédiats qui s'imposent, il est mis fin au régime de l'aide médicale urgente, après quoi le patient dispose du libre choix.

A.5. Il ne s'agit donc pas d'un système de dispensation de soins, mais d'un service de secours à la population pour lequel l'appartenance à une communauté linguistique ne revêt aucune importance.

A.6. La section de législation du Conseil d'Etat n'a émis aucune remarque au sujet de la compétence de l'Etat fédéral. Même si la loi et ses arrêtés d'application accroissent les compétences professionnelles des ambulanciers, ils ne sont pas habilités à prodiguer des soins, ceux-ci étant réservés au médecin appelé sur place et au médecin hospitalier.

A.7. L'aide médicale urgente, instaurée par la loi du 8 juillet 1964, est un service de secours, comme la protection civile, la gendarmerie ou les services d'incendie, qui n'ont fait l'objet d'aucune communautarisation. Dans la mesure où l'économie de la loi du 8 juillet 1964 relève de la compétence fédérale, il serait incohérent d'attribuer compétence aux communautés pour l'agrément des centres de formation des secouristes-ambulanciers appelés à travailler au sein de services d'ambulances qui ont conclu avec l'Etat fédéral une convention pour les missions de l'aide médicale urgente.

Position du Gouvernement wallon

A.8. Le mémoire en intervention ne contient aucune observation.

Réponse de la partie requérante

A.9. Le Constituant n'a pas défini la notion de « matière personnalisable », laissant au législateur spécial le soin de la préciser, ce qu'il a fait en inscrivant à l'article 5, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 « la politique de dispensation de soins dans et en dehors des institutions de soins ». Cette compétence souffre des exceptions, mais elles sont limitativement énumérées dans la loi spéciale précitée.

A.10. La compétence des communautés en matière de politique de santé étant le principe, les exceptions sont de stricte interprétation. La loi du 8 juillet 1964 constitue une « législation organique », en tant qu'elle fixe de manière abstraite et générale des normes d'agrément. Il appartient donc à l'autorité fédérale de les fixer, en vertu de l'article 5, § 1er, I, 1^o, a), de la loi spéciale du 8 août 1980. Par contre, la compétence de délivrer les agréments appartient aux communautés, en vertu de la compétence résiduelle du second degré qui est la leur.

A.11. Par son arrêt n° 38.514 du 17 janvier 1992, le Conseil d'Etat a annulé pour incompétence une décision du ministre fédéral des Affaires sociales abrogeant l'agrément accordé à une clinique.

A.12. On ne peut, comme le fait le Conseil des ministres, exclure l'aide médicale urgente des matières personnalisables et de la politique de santé. L'auditeur, dans le rapport établi au sujet du recours introduit

par la requérante auprès du Conseil d'Etat contre le refus de l'agréer, conclut d'ailleurs au caractère personnalisable de la matière.

- B -

B.1. La loi du 22 février 1994 contenant certaines dispositions relatives à la Santé publique a introduit, dans la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente, un article *6bis* dont le paragraphe 1er dispose :

« Il est créé, par province, un centre de formation et de perfectionnement pour secouristes-ambulanciers qui a pour mission de former les candidats secouristes-ambulanciers aux connaissances théoriques et pratiques requises pour leur permettre d'apporter une aide efficace aux personnes visées à l'article 1er de la présente loi. Ces centres assurent également une formation permanente aux secouristes-ambulanciers.

Ils sont agréés par le Roi aux conditions de la présente loi et selon les modalités qu'Il détermine. Le Roi détermine les règles d'organisation, de fonctionnement et de contrôle des centres ainsi que les modalités de la formation et du perfectionnement.

Les frais de fonctionnement des centres de formation sont couverts par des subsides de l'Etat et par les droits d'inscription des candidats, selon les modalités fixées par le Roi. »

Seul l'alinéa 2 de cet article est entrepris et uniquement en ce que, à la première phrase, il habilite le Roi à agréer les centres.

B.2. La requérante soutient que cette disposition viole l'article 128 de la Constitution et l'article 5, § 1er, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le Roi ne disposant pas de la compétence de prendre des mesures d'agrément dans le cadre de l'aide médicale urgente, matière communautaire qui peut être rattachée à la politique de dispensation des soins dans et au dehors des institutions de soins.

B.3. Aux termes de son article 1er, alinéa 1er, la loi du 8 juillet 1964 a pour objet :

« l'organisation d'une aide médicale urgente aux personnes se trouvant sur la voie publique ou dans un lieu public et dont l'état de santé, par suite d'accident ou de maladie, requiert des soins immédiats. »

L'alinéa 2 du même article définit l'aide médicale urgente comme :

« le système d'appel unifié, les premiers soins sur place aux personnes visées à l'alinéa précédent, leur transport à l'hôpital et leur admission dans un service hospitalier. »

B.4. Les travaux préparatoires de la loi du 8 juillet 1964 rappellent que, avant l'adoption de cette loi, l'aide médicale urgente trouvait des éléments de solution dans deux lois : la loi du 8 avril 1958 modifiant les articles 66 et 70 de la loi organique de l'assistance publique et la loi du 6 janvier 1961 érigeant en délit certaines abstentions coupables. Constatant que l'organisation des secours d'urgence incombait à des organismes dont les moyens variaient d'une commune à l'autre, que la possibilité de répondre au premier appel était pratiquement hors de portée des commissions d'assistance publique et que le transport des blessés ou des malades présentait des inconvénients, le législateur a jugé indispensable de donner à l'aide médicale urgente un fondement légal et une organisation matérielle propres. Les secours urgents organisés par la loi du 8 juillet 1964 se caractérisent par l'établissement d'un système d'appel unique (articles 2 et 3), par la consécration légale de l'obligation, pour le médecin, le transporteur et l'hôpital qui reçoivent une demande du préposé du service d'appel unifié d'y donner suite (articles 4 à 6), sous peine de sanctions pénales spéciales (article 11), et par la création d'un Fonds d'aide médicale urgente, alimenté par des sociétés

d'assurances et par l'Etat, qui est chargé de garantir le paiement des frais et honoraires dus par la personne secourue au cas où elle ne les acquitterait pas (articles 7 à 10) (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 677/1, pp. 1 à 5).

La matière, selon les mêmes travaux préparatoires, relevait des compétences des trois ministres signataires du projet de loi : le ministre de l'Intérieur dont la compétence « s'étend à tout ce qui touche le fonctionnement du numéro d'appel '900' et aux frais y afférents », le ministre de la Santé publique et de la Famille qui est compétent en ce qui concerne « l'équipement technique des centres d'appel et les frais s'y rapportant » et le ministre de la Justice qui « a contresigné le projet de loi parce que les dispositions de l'article 11 complètent l'article 422*bis* du Code pénal » (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 677/3, p. 4).

B.5. L'aide médicale urgente, ainsi organisée, s'analyse comme une matière ayant un objet propre, qui comporte à la fois un dispositif technique dont l'efficacité exige qu'il soit uniforme, un ensemble d'obligations pénalement sanctionnées qui s'incorporent à la déontologie des professions médicales et paramédicales qui sont tenues d'apporter leur concours à l'application de la loi et un mécanisme qui garantit la rétribution des personnes et des établissements pour les prestations qu'ils sont obligés d'accomplir.

B.6. Si l'aide médicale urgente requiert que soient apportés des soins urgents, ce qui évoque à première vue la « politique de dispensation de soins dans et au dehors des institutions de soins » visée à l'article 5, § 1er, I, 1°, de la loi spéciale précitée, elle ne relève pas en soi de la politique de santé. Il fut répété tout au long des travaux préparatoires que dès que le résultat est atteint, l'aide cesse d'être urgente et les obligations de la loi ne sont plus d'application (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 677/1, p. 3), que la notion de soins urgents concerne « les premiers soins à donner sur place, le transport par ambulance à l'hôpital, l'admission à l'hôpital et les soins nécessités par l'état dans lequel se trouve la victime » mais que « le traitement ultérieur n'est pas compris dans la notion

de 'soins urgents' » (*Doc. parl.*, Sénat, 1963-1964, n° 240, p. 4), qu'une fois les premiers soins administrés, il n'est plus dérogé au principe du libre choix du patient, que ce principe reprend « toute sa valeur » et qu'alors, la « victime peut être transférée dans l'établissement hospitalier de son choix » (*Doc. parl.*, Chambre, 1963-1964, n° 677/3, p. 4; *Doc. parl.*, Sénat, 1963-1964, n° 240, p. 5; n° 273, p. 7).

B.7. L'aide médicale urgente s'analyse comme une matière en soi qui, à défaut d'une attribution expresse, est restée de la compétence du législateur fédéral. En ce qu'elle implique certains soins donnés aux personnes secourues, elle se limite à ce que requiert l'urgence et ne rend pas impossible ou exagérément difficile la mise en oeuvre de la compétence des communautés relative à la dispensation de soins.

B.8. La Cour observe par ailleurs que l'aide médicale urgente en dehors de la voie publique ou d'un lieu public, qui relève des centres publics d'aide sociale en vertu de l'article 58 de la loi organique du 8 juillet 1976, figure parmi les matières qui sont exceptées de la compétence des communautés (article 5, § 1er, II, 2°, b, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993).

B.9. Les dispositions attaquées, qui s'insèrent dans la loi relative à l'aide médicale urgente et qui tendent à assurer la formation de ceux qui la dispensent, relèvent donc, pour le tout, de la compétence des autorités fédérales.

Le moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 6 juin 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior