

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.13.0117.F

CLINIQUE SAINT-JEAN, association sans but lucratif dont le siège est établi à Bruxelles, boulevard du Jardin botanique, 32,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître Michel Mahieu, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Watermael-Boitsfort, boulevard du Souverain, 36, où il est fait élection de domicile,

contre

CENTRE PUBLIC D'ACTION SOCIALE DE BRUXELLES, dont les bureaux sont établis à Bruxelles, rue Haute, 298 A,

défendeur en cassation,

représenté par Maître Michèle Grégoire, avocat à la Cour de cassation, dont le cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 480, où il est fait élection de domicile.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre le jugement rendu le 6 juin 2012 par le juge de paix du deuxième canton de Bruxelles, statuant en dernier ressort.

Le 23 septembre 2013, l'avocat général Jean Marie Genicot a déposé des conclusions au greffe.

Par ordonnance du 24 septembre 2013, le premier président a renvoyé la cause devant la troisième chambre.

Le conseiller Mireille Delange a fait rapport et l'avocat général Jean Marie Genicot a été entendu en ses conclusions.

II. Le moyen de cassation

La demanderesse présente un moyen libellé dans les termes suivants :

Dispositions légales violées

- *articles 23 et 149 de la Constitution ;*
- *articles 1382 et 1383 du Code civil ;*
- *articles 1^{er}, 57, §§ 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, tels qu'ils étaient applicables, l'article 1^{er} après sa modification par la loi du 7 janvier 2002 et l'article 57, §§ 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}, 1^o, après sa modification par les lois des 12 janvier et 25 avril 2007 ;*
- *articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs.*

Décisions et motifs critiqués

Le jugement attaqué dit non fondée la demande formée par la demanderesse contre le défendeur, par tous ses motifs reproduits ci-après :

« L'action a pour objet d'obtenir des frais d'hospitalisation de madame M.

1. Application de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale.

L'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 ne concerne que les personnes en séjour illégal, ce qui n'est pas le cas de madame M.

Par ailleurs, conformément à l'arrêt de la Cour de cassation du 9 mars 2009, la loi organique des centres publics d'action sociale n'impose aucune obligation inconditionnelle aux centres publics d'action sociale d'intervenir dans les frais de traitement d'un indigent, ils conservent leur plein et entier pouvoir d'appréciation sur l'état d'indigence de la personne comme sur la nécessité d'intervenir en sa faveur.

L'aide sociale est réservée à des personnes physiques et non aux organismes dispensateurs de soins, lesquels ne disposent nullement du droit d'agir directement contre un centre public d'action sociale.

S'agissant d'un droit personnel, donc indissociable de son bénéficiaire, personne physique, le droit à l'aide sociale est par essence incessible (article 1410, § 2, 8°, du Code judiciaire).

2. La loi du 2 avril 1965

Cette loi ne contient aucune disposition créant au profit d'un créancier d'une personne susceptible de bénéficier de l'aide sociale un droit au remboursement des frais avancés.

3. La notion d'aide médicale urgente

Madame M séjourne régulièrement sur le territoire belge. Par conséquent, ne lui sont applicables ni l'article 57, § 2, de la loi organique ni

les dispositions de l'arrêté royal du 12 décembre 1996 relatif à l'aide médicale urgente octroyée par les centres publics d'action sociale aux étrangers séjournant illégalement dans le royaume.

Il en résulte que (le défendeur) n'est pas tenu de payer les factures dues par madame M.

La théorie de la responsabilité civile ne trouve donc nullement à s'appliquer en l'espèce.

La demande est non fondée à l'égard (du défendeur) et fondée à l'égard de madame M. ».

Griefs

Première branche

En vertu de l'article 23 de la Constitution, chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine, ce droit comprenant notamment le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique.

Depuis sa modification par la loi du 7 janvier 2002, l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale dispose que toute personne a droit à l'aide sociale ; celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine ; il est créé des centres publics d'action sociale qui, dans les conditions déterminées par cette loi, ont pour mission d'assurer cette aide.

Depuis sa modification par les lois des 12 janvier et 25 avril 2007, l'article 57, §§ 1^{er} et 2, alinéa 1^{er}, 1^o, de la loi du 8 juillet 1976 dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. Sans préjudice des dispositions de l'article 57ter, le centre public d'action sociale a pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide due par la collectivité.

Il assure non seulement une aide palliative ou curative, mais encore une aide préventive. Il encourage la participation sociale des usagers.

Cette aide peut être matérielle, sociale, médicale, médico-sociale ou psychologique.

§ 2. Par dérogation aux autres dispositions de la présente loi, la mission du centre public d'action sociale se limite à : 1° l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le royaume ».

Depuis son remplacement par la loi du 22 février 1998, l'article 1^{er} de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente définit l'aide médicale urgente comme étant la dispensation immédiate de secours appropriés à toutes les personnes dont l'état de santé, par suite d'un accident ou d'une maladie soudaine ou de la complication soudaine d'une maladie, requiert une intervention urgente après un appel au système d'appel unifié par lequel sont assurés les secours, le transport et l'accueil dans un service hospitalier adéquat.

Il suit de la combinaison de ces dispositions que toute personne dont l'état nécessite des soins de santé immédiats a droit à une aide médicale urgente, ce qui recouvre non seulement les frais de transport en ambulance et d'admission dans un établissement de soins mais également les frais de séjour et de traitement que son état de santé exige.

Dès qu'une personne, quel que soit son état de fortune, requiert des soins urgents, ce qui est établi en l'espèce, le centre public d'action sociale compétent est tenu de lui accorder l'aide médicale urgente que son état de santé requiert, qui ne peut lui être refusée sous aucun prétexte.

Lorsqu'une personne requérant une aide médicale urgente est secourue par un établissement hospitalier privé, le centre public d'action sociale compétent est tenu de prendre en charge les frais résultant des secours immédiats que l'état de santé de cette personne requiert, lorsqu'elle n'est pas en mesure d'assumer elle-même cette charge financière, ce que le jugement attaqué constate.

Le centre public d'action sociale ne peut échapper à son obligation sous le prétexte qu'il n'a pas pris personnellement en charge la victime, cette dernière ayant été admise et soignée par un établissement hospitalier privé.

L'obligation de prise en charge incombant au centre public compétent est constitutive d'une norme lui imposant un comportement déterminé.

En vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, la transgression matérielle d'une norme imposant une obligation déterminée est constitutive de faute et engage son auteur à réparer le dommage qui en est résulté.

En décidant que le défendeur n'a pas commis de faute en refusant de prendre en charge les coûts de l'aide médicale urgente apportée par la demanderesse à madame M., alors qu'une telle obligation de prise en charge lui incombe, suivant les articles 23 de la Constitution, 1^{er} et 57, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 et 1^{er} de la loi du 8 juillet 1964, en sa qualité de centre public compétent et alors que madame M. ne pouvait en assumer la charge financière, ce qui n'est pas contesté, le jugement attaqué méconnaît ces dispositions légales ainsi que les articles 1382 et 1383 du Code civil.

Seconde branche

En vertu des articles 1382 et 1383 du Code civil, la faute de l'autorité administrative pouvant engager sa responsabilité consiste en un comportement qui, ou bien s'analyse en une erreur de conduite devant être appréciée suivant le critère de l'autorité normalement soigneuse et prudente, placée dans les mêmes conditions, ou bien, sous réserve d'une erreur invincible ou d'une autre cause de justification, viole une norme du droit national ou d'un traité international ayant des effets dans l'ordre juridique interne, imposant à cette autorité de s'abstenir ou d'agir de manière déterminée.

La circonstance que la norme légale transgressée n'avait pas pour objectif de protéger directement et immédiatement celui qui se prévaut de cette transgression est sans incidence sur l'existence ou non d'une faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil.

En vertu des articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, toute autorité administrative est tenue d'indiquer, dans l'acte et de manière adéquate, les considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision. Les « actes administratifs » au sens de la loi du 29 juillet 1991 sont les actes juridiques unilatéraux de portée individuelle qui émanent d'une autorité administrative et qui ont pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés, ou d'une autre autorité administrative.

En l'espèce, la demanderesse faisait valoir, en conclusions, que le défendeur avait commis une faute engageant sa responsabilité civile en ne motivant pas formellement sa décision de refus d'intervention dans la prise en charge des frais de l'hospitalisation de madame M., sollicitée par cette dernière et par la demanderesse :

« (Le défendeur) refuse son intervention car il estime que la loi organique du 8 juillet 1976 ne fait naître aucune action directe au profit des tiers. En outre, il ne motive pas sa décision. [...] (Le défendeur) refuse d'intervenir sans justification appropriée alors que la patiente a elle-même sollicité son aide. Toute personne a droit à l'aide sociale. Celle-ci a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine (article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi organique du 8 juillet 1976). Il s'en déduit qu'une personne qui demande une aide sociale doit démontrer que, sans cette aide, elle ne sera pas à même de mener une vie conforme à la dignité humaine. Il appartient donc au centre public d'action sociale de vérifier cet élément. En effet, conformément à la loi du 29 juillet 1991, chaque décision d'une autorité administrative doit être formellement, comme il se doit, motivée (article 2) et ce, de manière adéquate. Un refus d'intervention du centre public d'action sociale sans explication ou simplement fondé sur le fait qu'il ne fait naître aucune action au profit des tiers n'est donc pas légalement motivé selon l'esprit de la loi alors que la patiente a introduit elle-même la demande ».

Par aucune de ses considérations le jugement ne répond à ce moyen. Il viole, partant, l'article 149 de la Constitution.

En décidant que le défendeur n'a pas commis de faute engageant sa responsabilité au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil, sans vérifier si

sa décision de refus d'intervenir dans la prise en charge des frais d'hospitalisation de madame M. est motivée conformément aux articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, le jugement attaqué viole les articles 1382 et 1383 du Code civil et les articles 2 et 3 de la loi précitée.

Pour les mêmes motifs, le jugement ne permet pas à la Cour de contrôler la légalité de sa décision que le défendeur n'a pas commis de faute au sens des articles 1382 et 1383 du Code civil et viole, par conséquent, l'article 149 de la Constitution.

III. La décision de la Cour

Quant à la première branche :

Sur les fins de non-recevoir opposées au moyen, en cette branche, par la défenderesse et déduites de ce qu'il est imprécis, nouveau et dénué d'intérêt :

1. Le moyen, en cette branche, reproche au jugement attaqué de considérer que le défendeur n'était pas tenu d'octroyer à la patiente A. M. l'aide sociale, prévue par les articles 1^{er} et 57, § 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, consistant en la prise en charge de frais d'hospitalisation d'urgence, et d'en déduire que le refus de cette aide ne constituait pas une faute engageant la responsabilité civile du défendeur sur la base des articles 1382 et 1383 du Code civil.

La seule violation des dispositions précitées suffirait à emporter la cassation si le moyen, en cette branche, était fondé.

2. Les dispositions des articles 1er et 57, § 1er, de la loi du 8 juillet 1976, dont la violation est invoquée, sont d'ordre public.

Quels que soient les moyens qu'elle ait soumis au juge du fond, la demanderesse est, dès lors, recevable à invoquer contre le jugement attaqué un

moyen qui, pris de la violation de telles dispositions, peut être soulevé pour la première fois devant la Cour.

3. Le jugement attaqué rejette la demande de la demanderesse, en réparation du dommage causé par la faute du défendeur, par les considérations que le moyen, en cette branche, critique.

Il ne fonde pas cette décision sur les motifs que l'aide sociale est réservée à des personnes physiques, que ce droit est personnel et incessible, que les organismes dispensateurs de soins n'ont pas le droit d'agir directement contre les centres publics d'action sociale ou que la loi du 2 avril 1965 relative à la prise en charge des secours accordés par les centres publics d'action sociale ne contient aucune disposition créant au profit d'un créancier d'une personne susceptible de bénéficier de l'aide sociale un droit au remboursement des frais avancés.

4. Les fins de non-recevoir ne peuvent être accueillies.

Sur le fondement du moyen, en cette branche :

5. Le jugement attaqué énonce qu'A. M. « séjourne régulièrement sur le territoire belge » ; qu'elle « a été hospitalisée en urgence dans l'établissement de la demanderesse du 1er au 16 juin 2010 » ; qu'elle était dans un « état manifeste d'indigence », « le service social de la demanderesse [ayant appris qu'elle] ne bénéficiait d'aucun revenu lui permettant de couvrir les frais relatifs aux soins qui lui ont été dispensés », et qu'elle s'était adressée au défendeur « afin que celui-ci prenne en charge les frais de traitement » après l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

Il constate que la demanderesse demandait la condamnation du défendeur à lui payer le montant de ces frais d'hospitalisation et soutenait qu'en refusant de les prendre en charge, le défendeur commettait « une faute sur pied de l'article 1382 du Code civil ».

6. En vertu des articles 1^{er} et 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976 organique des centres publics d'action sociale, le centre a, dans les

conditions déterminées par la loi, pour mission d'assurer aux personnes et aux familles l'aide sociale due par la collectivité, aide qui a pour but de permettre à chacun de mener une vie conforme à la dignité humaine. L'aide sociale peut, comme le prévoit l'article 57, § 1^{er}, alinéa 3, être matérielle ou médicale.

Par dérogation aux autres dispositions de la loi, l'article 57, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, limite, en règle, la mission du centre public d'action sociale à l'octroi de l'aide médicale urgente, à l'égard d'un étranger qui séjourne illégalement dans le royaume.

Cette disposition ne réserve pas l'aide médicale urgente à cet étranger.

L'aide sociale, fournie sur la base des articles 1^{er} et 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, ou limitée à l'aide médicale urgente en vertu de l'article 57, § 2, alinéa 1^{er}, 1^o, peut consister en la prise en charge de frais d'hospitalisation d'urgence, qui incombent au patient après l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités.

En considérant que « l'article 57, § 2, de la loi du 8 juillet 1976 ne concerne que les personnes en séjour illégal, ce qui n'est pas le cas de A. M. », le jugement attaqué ne justifie pas légalement sa décision que le défendeur n'était pas tenu de payer à cette patiente les frais d'hospitalisation urgente dus par cette dernière à la demanderesse.

7. L'obligation du centre public d'action sociale d'assurer au patient l'aide sociale due en vertu des articles 1^{er} et 57, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 juillet 1976, dans les conditions déterminées par cette loi, sous la forme de la prise en charge de frais d'hospitalisation, n'est pas subordonnée à une demande d'intervention émanant du patient ou de son mandataire, une enquête sociale ou une décision du conseil de l'aide sociale qui précéderaient les soins, lorsque l'urgence de ceux-ci empêche pareilles demande, enquête ou décision.

Lorsque en pareil cas son intervention est demandée après les soins d'urgence, le centre public d'action sociale vérifie que le patient n'est pas en mesure d'en assumer lui-même la charge financière dans le respect de la dignité humaine.

En considérant, après avoir constaté l'urgence de l'hospitalisation et l'indigence manifeste de la patiente, qu'en cas de traitement médical « d'un

indigent, les centres [publics d'action sociale] conservent leur plein et entier pouvoir d'appréciation sur l'état d'indigence [du patient] comme sur la nécessité d'intervenir en sa faveur», le jugement attaqué ne justifie pas légalement sa décision que le défendeur n'était pas tenu de payer les frais d'hospitalisation à la patiente et que la théorie de la responsabilité civile ne trouve donc nullement à s'appliquer en l'espèce au profit de la demanderesse.

Dans cette mesure, le moyen, en cette branche, est fondé.

Sur les autres griefs :

8. Il n'y a pas lieu d'examiner la seconde branche du moyen, qui ne saurait entraîner une cassation plus étendue.

Par ces motifs,

La Cour

Casse le jugement attaqué en tant qu'il statue sur la demande dirigée par la demanderesse contre le défendeur et sur les dépens entre les parties à l'instance en cassation ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge du jugement partiellement cassé ;

Réserve les dépens pour qu'il soit statué sur ceux-ci par le juge du fond ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant le juge de paix du premier canton de Bruxelles.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, troisième chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Albert Fettweis, les conseillers Alain Simon, Mireille Delange, Michel Lemal et Marie-Claire Ernotte, et prononcé en audience publique du quatorze octobre deux mille treize par le président de section Albert Fettweis, en présence de l'avocat général Jean Marie Genicot, avec l'assistance du greffier Lutgarde Body.

L. Body

M.-Cl. Ernotte

M. Lemal

M. Delange

A. Simon

A. Fettweis