

Numéro du rôle : 791
Arrêt n° 70/95 du 17 octobre 1995

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 37^{ter} et 101 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, posée par la Cour du travail de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle

Par arrêt du 14 novembre 1994 en cause de D. Goethals contre l'Institut national d'assurance maladie-invalidité (INAMI), la Cour du travail de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 37^{ter} et 101 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, qui infligent des amendes administratives pour non-tenue ou tenue incomplète d'un registre de prestations aux seuls praticiens de l'art infirmier et kinésithérapeutes, violent-ils les articles 10 et 11 (anciens articles 6 et 6^{bis}) de la Constitution, en tant qu'à certains autres prestataires de soins il n'est pas imposé de registre de prestations et qu'à d'autres encore la tenue d'un tel registre est imposée mais sans qu'aucune sanction y soit liée, ni *a fortiori* une amende administrative aussi élevée que celle imposée à un praticien de l'art infirmier ? »

II. Les faits et la procédure antérieure

Par décision du 8 février 1991, notifiée à l'intéressé le 13 février 1991, l'Office national d'assurance maladie-invalidité (INAMI) infligea à Dirk Goethals, infirmier, une amende administrative de 465.835 francs, pour infraction à l'obligation de tenir un registre de prestations personnel. Cette décision était fondée sur les articles 37^{ter} et 101 (actuellement les articles 76 et 168) de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité et sur les articles 6 et 7 de l'arrêté royal du 4 juin 1987 fixant les modalités de tenue d'un registre de prestations par les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier et déterminant les amendes administratives applicables en cas d'infraction à ces dispositions.

Dirk Goethals attaqua cette décision devant le tribunal du travail de Gand. Par jugement du 24 juin 1993, ce tribunal ordonna à l'INAMI de déposer certaines pièces, rejeta l'exception d'illégalité soulevée contre l'arrêté royal du 4 juin 1987 et jugea que les articles 37^{ter} et 101 de la loi du 9 août 1963 et les arrêtés royaux des 4 juin et 3 août 1987 ne violent manifestement pas les articles 6 et 6^{bis} (désormais les articles 10 et 11) de la Constitution. Le tribunal ne s'estimait donc pas tenu de poser à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle soulevée par le requérant à propos desdits articles. Pour le surplus, l'affaire fut renvoyée au rôle particulier.

Dirk Goethals fit appel du jugement du tribunal du travail le 8 juillet 1993. Après s'être prononcée sur un certain nombre de griefs formulés à l'encontre du jugement attaqué, la Cour du travail a réformé le jugement litigieux en tant que celui-ci rejetait la demande de renvoi préjudiciel et a posé à la Cour d'arbitrage la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. La procédure devant la Cour

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 24 novembre 1994.

Par ordonnance du même jour, 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.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 24 décembre 1994.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 janvier 1995.

Des mémoires ont été introduits par :

- D. Goethals, Arisdonk 25, 9950 Waarschoot, par lettre recommandée à la poste le 15 février 1995;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, et l'INAMI, avenue de Tervueren 211, 1150 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 17 février 1995.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 février 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- D. Goethals, par lettre recommandée à la poste le 29 mars 1995;
- le Conseil des ministres et l'INAMI, par lettre recommandée à la poste le 29 mars 1995.

Par ordonnance du 27 avril 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 24 novembre 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 21 juin 1995, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 12 juillet 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 22 juin 1995.

A l'audience publique du 12 juillet 1995 :

- ont comparu :
 - . Me Ph. Beuselinck *loco* Me L.J. Martens, avocats du barreau de Gand, pour D. Goethals;
 - . Me M. Cornut *loco* Me J.M. van Hille, avocats du barreau de Gand, pour le Conseil des ministres et l'INAMI;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François 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.

IV. En droit

- A -

Mémoire de D. Goethals

A.1. L'article 2 de la loi du 9 août 1963 énumère une série de prestataires de soins qui accomplissent des actes comparables et sont payés par le biais du même système de remboursement que les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier, cependant que seules ces deux dernières catégories professionnelles sont soumises à l'obligation de tenir un registre de prestations et qu'elles seules sont dès lors susceptibles d'encourir des sanctions pour non-respect de cette obligation. Tout ceci est confirmé par un fonctionnaire dirigeant de l'INAMI.

La différence de traitement critiquée entre les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier, d'une part, et les autres prestataires de soins, d'autre part, constitue une discrimination contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. L'objectif poursuivi, à savoir la limitation des prestations accomplies par les prestataires de soins et la réduction des dépenses de l'assurance maladie, ne saurait la justifier. Seule l'imposition des mêmes obligations assorties des mêmes sanctions à tous les praticiens de l'art de guérir et à tous les auxiliaires paramédicaux est susceptible de réaliser l'objectif visé pour l'ensemble de l'assurance maladie.

Mémoire du Conseil des ministres et de l'INAMI

A.2. L'obligation imposée aux kinésithérapeutes et aux praticiens de l'art infirmier, sanctionnée par une amende administrative, de tenir un registre de prestations se justifie par la spécificité des prestations accomplies par les kinésithérapeutes et les infirmiers. Pour donner lieu au remboursement par l'assurance maladie-invalidité, ces prestations doivent en général satisfaire à une condition de durée minimale. Cette durée minimale est en fait un gage de qualité. Seul le registre tenu par le kinésithérapeute ou par l'infirmier permet de vérifier si ceux-ci ont respecté cette durée minimale dans l'accomplissement de leurs prestations. Les profils établis par l'INAMI pour chaque prestataire de soins ne permettent pas de contrôler cette durée minimale. L'obligation de tenir un registre de prestations a mis un terme aux abus dont le patient tout autant que l'assurance maladie-invalidité étaient autrefois les victimes. En effet, l'obligation est également inspirée par le souci de maintenir les dépenses relatives à ces prestations dans des limites budgétaires précises. Les dépenses en kinésithérapie et en soins infirmiers sont très élevées et ne peuvent nullement être comparées, du point de vue de leur importance, aux dépenses de logopédie ou d'orthoptique.

De la simple constatation que l'obligation de tenir un registre de prestations n'existe pas pour d'autres catégories de paramédicaux, on ne saurait conclure que le principe de traitement égal et de non-discrimination serait violé, dès lors qu'il apparaît que l'obligation imposée aux kinésithérapeutes et aux praticiens de l'art infirmier de tenir un registre de prestations a bien été instaurée dans un but précis. La Cour d'arbitrage a déjà défendu ce point de vue dans plusieurs arrêts et le Conseil d'Etat ainsi que la Cour de cassation ont adopté une position analogue.

Les règles établissant le montant de l'amende administrative à infliger ne violent pas non plus le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 101 de la loi du 9 août 1963 a reçu exécution dans l'arrêté royal du 4 juin 1987. En vertu de celui-ci, l'amende administrative est égale à un pourcentage de l'intervention de l'assurance pour les prestations qui n'ont pas été inscrites dans le registre de prestations de soins.

Jusqu'à l'entrée en vigueur de l'article 37ter de la loi du 9 août 1963, l'inscription de la prestation au registre des prestations était une condition de son remboursement par l'assurance maladie-invalidité. La non-inscription de la prestation donnait lieu à la répétition intégrale, à charge du patient, du montant payé pour cette prestation. L'article 37ter de la loi du 9 août 1963 a précisément été adopté parce que cette sanction avait, dans beaucoup de cas, des conséquences par trop dramatiques. On y a substitué le système actuel, qui existe également dans d'autres domaines.

Mémoire en réponse de D. Goethals

A.3. Il ressort de la législation elle-même que seuls certains prestataires de soins doivent tenir un registre de prestations, alors qu'à d'autres cette obligation n'est pas imposée. Il n'existe pour cela aucune justification raisonnable.

Les motifs budgétaires ne sauraient justifier cette obligation, dès lors qu'il apparaît que les médecins occasionnent bien plus de dépenses à l'assurance maladie-invalidité et que les dentistes en occasionnent tout autant que les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier.

Il ne se justifie pas qu'une mesure de contrôle administratif s'applique à certains prestataires de soins et non à d'autres, alors que tous sont payés suivant le même système. Pour les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier qui travaillent sous le statut d'employé, cette discrimination est d'autant plus grande, étant donné que le calcul est basé sur des sommes perçues par des tiers.

L'argument selon lequel la tenue d'un registre de prestations serait motivée par le souci de garantir la qualité des prestations ne justifie pas encore le fait que cette obligation doit être imposée uniquement à certains prestataires de soins. La spécificité des prestations des kinésithérapeutes et des infirmiers est exclusivement illustrée pour les premiers mais non pour les derniers. Il est par ailleurs contestable que la durée minimale d'une prestation puisse constituer une indication de la qualité de celle-ci.

Le fait que les kinésithérapeutes et les infirmiers occasionnent plus de dépenses que les logopèdes et les « orthopédistes » (lire : orthoptistes) trouve son origine dans l'existence d'un plus grand besoin de soins prodigués par les deux premiers groupes; ceci ne saurait donc justifier une différence de traitement. Les deux catégories doivent contribuer à des soins de santé de haute qualité et doivent pour ce faire être traitées de manière égale.

Il n'existe pas d'objection au fait que le budget global de l'INAMI soit assaini, mais bien à ce que cela se fasse exclusivement à charge des infirmiers et non des autres prestataires de soins, y compris les médecins, qui occasionnent dix fois plus de dépenses. Il n'existe dès lors pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et l'objectif poursuivi.

La sévérité de la sanction augmente de surcroît le caractère discriminatoire des dispositions au sujet desquelles la question préjudicielle a été posée. L'argument selon lequel la sanction nouvellement instaurée adoucit la sanction prévue antérieurement n'est pas pertinent en l'espèce, d'une part, parce que la réglementation antérieure a été déclarée inapplicable par les Cours et tribunaux en application de l'article 159 de la Constitution et, d'autre part, parce que cet argument n'enlève rien à l'importante discrimination financière actuelle.

Mémoire en réponse du Conseil des ministres et de l'INAMI

A.4. Il est exact que l'obligation de tenir un registre de prestations n'est pas imposée aux médecins. La situation de ceux-ci n'est toutefois pas comparable à celle des infirmiers. Les médecins jouissent de la liberté thérapeutique et de la liberté de traitement, ce qui n'est pas le cas des auxiliaires paramédicaux, qui peuvent exclusivement exécuter ce qui est prescrit par un praticien de l'art de guérir. Compte tenu de ces situations différentes, il ne saurait être question d'une discrimination.

Parmi les paramédicaux, seuls les kinésithérapeutes, les logopèdes et les orthoptistes peuvent être comparés aux infirmiers. Les autres paramédicaux n'accomplissent en effet aucun traitement sur les patients.

S'agissant de l'obligation de tenir un registre de prestations, les infirmiers, les kinésithérapeutes, les logopèdes et les orthoptistes, c'est-à-dire des catégories de paramédicaux qui exécutent des prestations comportant une durée minimale, se trouvent sur un pied d'égalité.

En ce qui concerne la sanction dont cette obligation est assortie, une différence de traitement existe entre les praticiens de l'art infirmier et les kinésithérapeutes, d'une part, et les logopèdes et les orthoptistes, d'autre part, étant donné que le règlement INAMI applicable à cette dernière catégorie ne prévoit pas de sanction. Cette différence de traitement peut toutefois être justifiée. Dans le cas des infirmiers et des kinésithérapeutes, le législateur a jugé nécessaire de combattre les abus en prévoyant une amende administrative. Les commissions de profil, créées auprès du Service des soins de santé, et les médecins inspecteurs avaient constaté des abus réels et graves qui ont été établis sur la base des données chiffrées que le mémoire en réponse reproduit. La sanction tend de surcroît à protéger le patient contre des pratiques malhonnêtes ou frauduleuses. Le législateur visait les infirmiers et les kinésithérapeutes au motif qu'ils accomplissent un grand nombre d'actes qui ont un impact budgétaire énorme. Si les abus venaient à augmenter dans une autre catégorie, le législateur pourrait être amené à un moment donné à prévoir également une sanction pour cette dernière. Décider s'il doit le faire et quand il doit le faire constitue une question d'opportunité qui échappe au contrôle de la Cour d'arbitrage.

Dès lors que la mesure prise apparaît susceptible de prévenir des pratiques malhonnêtes et même frauduleuses ayant des conséquences budgétaires considérables, on ne saurait prétendre que cette mesure soit discriminatoire pour le simple motif que d'autres abus analogues possibles ne seraient pas spécifiquement combattus à ce jour.

- B -

Quant à l'article 37ter de la loi du 9 août 1963

B.1. L'article 37ter de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité (actuellement l'article 76 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994) dispose :

« Les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier sont tenus, conformément aux modalités à déterminer par le Roi, de consigner dans un registre de prestations toutes les prestations qu'ils dispensent. »

Cette disposition a été insérée par l'arrêté royal n° 408 du 18 avril 1986, confirmé par l'article 10 de la loi du 15 décembre 1986. La Cour est dès lors compétente pour contrôler la

conformité de cette disposition aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.2. La question préjudicielle concerne le point de savoir si l'article 37^{ter} précité de la loi du 9 août 1963 viole ou non les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il impose l'obligation de tenir un registre de prestations aux seuls kinésithérapeutes et praticiens de l'art infirmier et non aux praticiens de l'art de guérir non plus qu'à d'autres auxiliaires paramédicaux que les kinésithérapeutes et les infirmiers.

B.3. Les différences entre les praticiens de l'art de guérir et les auxiliaires paramédicaux en ce qui concerne la nature des soins prodigués, la compétence médicale, le statut et les règles déontologiques peuvent raisonnablement justifier une différence de traitement des deux catégories, s'agissant du contrôle des soins dispensés.

B.4. Contrairement aux autres catégories d'auxiliaires paramédicaux, les orthoptistes, les kinésithérapeutes, les infirmiers et les logopèdes ont une activité qui consiste à soigner directement la personne même; pour être remboursables par l'assurance maladie-invalidité, leurs prestations doivent généralement respecter une condition de durée minimale. La nature particulière de celles-ci justifie l'existence de mécanismes de contrôle distincts de ceux qui existent à l'égard de ces autres catégories d'auxiliaires paramédicaux.

B.5.1. La Cour constate qu'au moment des faits qui ont donné lieu à la procédure à l'occasion de laquelle la question préjudicielle a été posée, les kinésithérapeutes et les infirmiers devaient tenir un registre de prestations, tandis que cette obligation n'était pas encore imposée aux logopèdes et orthoptistes.

B.5.2. Si une mesure de contrôle est en elle-même susceptible de justification, ce qui sera examiné ci-après, le seul fait qu'elle a été appliquée aux kinésithérapeutes et aux infirmiers avant de l'être à des auxiliaires paramédicaux analogues ne suffit pas pour la rendre contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.5.3. C'est au législateur qu'il appartient - en ce qui concerne les prestations qui sont totalement ou partiellement remboursables par l'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité - d'apprécier, en se fondant s'il y a lieu sur l'importance, l'évolution et l'incidence budgétaire des prestations dont il est constaté qu'elles ne sont pas accomplies conformément à la réglementation qui les régit, quelles prestations doivent être soumises à des mesures particulières de contrôle et à quel moment de telles mesures doivent être instaurées.

La Cour n'est pas compétente pour apprécier l'opportunité ou le caractère souhaitable de l'instauration de telles mesures et pour substituer sur ce point son appréciation à celle du législateur compétent, pour autant que le point de vue de ce dernier ne repose pas sur une appréciation manifestement erronée ou déraisonnable.

B.5.4. En l'espèce, il ressort des données chiffrées avancées par le Conseil des ministres, qui par ailleurs ne sont pas contestées, que le volume des prestations non conformes pouvait justifier l'instauration, par l'arrêté royal n° 408 du 18 avril 1986, de l'obligation, pour les kinésithérapeutes et les praticiens de l'art infirmier, de tenir un registre de prestations. La Cour observe de surcroît que la même obligation a été imposée aux logopèdes et aux orthoptistes par un règlement de l'INAMI du 18 février 1991 (*Moniteur belge* du 18 juillet 1991).

B.5.5. La mesure prise par le législateur étant de nature à prévenir des abus, la circonstance que des abus analogues n'ont pas été visés au même moment ne lui ôte pas sa justification.

B.6. L'article 37^{ter} de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance

obligatoire contre la maladie et l'invalidité ne procède pas d'une appréciation manifestement erronée ou déraisonnable de l'existence et du volume des prestations non conformes constatées; il ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant à l'article 101, alinéa 1er, de la loi du 9 août 1963

B.7. Il résulte de la formulation de la question préjudicielle que celle-ci concerne uniquement l'alinéa 1er de l'article 101 de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité, modifié par l'arrêté royal n° 408 du 18 avril 1986 - désormais l'article 168 de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 - qui disposait avant sa modification par la loi du 15 février 1993 :

« Le Roi détermine, sur proposition du service du contrôle administratif, les sanctions administratives applicables en cas d'infraction aux dispositions de la présente loi ou de ses arrêtés et règlements d'exécution. »

Le juge *a quo* interroge la Cour sur le point de savoir si les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont pas violés en ce que la tenue d'un registre de prestations est imposée « à d'autres prestataires de soins, mais sans qu'aucune sanction y soit liée, ni *a fortiori* une amende administrative aussi élevée que celle imposée à un praticien de l'art infirmier ».

B.8. L'article 101, alinéa 1er, de la loi du 9 août 1963 a une portée générale et est applicable à toutes les infractions aux dispositions de la loi ou de ses arrêtés et règlements d'application; en tant que tel, il ne crée aucune inégalité.

Le fait que, parmi les auxiliaires paramédicaux soumis à l'obligation de tenir un registre de prestations, certains puissent être sanctionnés en cas d'infraction à cette obligation et d'autres non ne trouve pas son origine dans la disposition susdite, mais dans la manière dont le Roi a exécuté cette disposition. Il en va de même pour le montant des amendes prévues.

Le fait que la compétence attribuée au Roi pour déterminer les sanctions administratives applicables en cas d'infraction à la loi du 9 août 1963 ou de ses arrêtés ou règlements d'application est particulièrement étendue ne signifie pas que le législateur ait autorisé le Roi à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination.

La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la question de savoir si le Roi, dans l'exercice du pouvoir qu'il puise dans l'article 101, alinéa 1er, de la loi du 9 août 1963, a méconnu ou non les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.9. L'article 101, alinéa 1er, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 37^{ter} et 101, alinéa 1er, de la loi du 9 août 1963 instituant et organisant un régime d'assurance obligatoire contre la maladie et l'invalidité ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'à certains prestataires de soins il n'est pas imposé de registre de prestations et qu'à d'autres la tenue d'un tel registre est imposée mais sans qu'aucune sanction y soit liée, ni *a fortiori* une amende administrative aussi élevée que celle imposée à un praticien de l'art infirmier.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 octobre 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève