

Numéro du rôle : 6159
Arrêt n° 36/2016 du 3 mars 2016

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 37, § 20, alinéa 3, de la loi coordonnée le 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, inséré par l'article 140 de la loi-programme du 22 décembre 2008, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée du président J. Spreutels, du juge A. Alen, faisant fonction de président, et des juges J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 30 janvier 2015 en cause de Patricia Leroy contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 13 février 2015, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 37, § 20, alinéa 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, inséré par l'article 140 de la loi-programme du 22 décembre 2008, viole-t-il les articles 10, 11 et 23 de la Constitution lus séparément et combinés avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 1er de la Charte sociale européenne et le principe de sécurité juridique en ce qu'il crée, entre les tabacologues qui prodiguaient une assistance au sevrage tabagique avant son entrée en vigueur, deux catégories de tabacologues : ceux qui ont obtenu le droit d'être reconnus, à savoir les professionnels de la santé et les licenciés en psychologie, à l'unique condition d'avoir réussi les épreuves finales d'une formation spécifique - en sorte que leur intervention peut être remboursée par l'INAMI - et ceux qui n'ont pas obtenu ce droit, bien qu'ils justifiaient d'une expérience utile comme tabacologue et qu'ils avaient réussi les épreuves finales d'une formation spécifique en tabacologie ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Patricia Leroy, assistée et représentée par Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me P. Slegers et Me C. Poupez, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 16 décembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et E. Derycke, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 13 janvier 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 13 janvier 2016.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Cour d'appel de Bruxelles est saisie de la demande, formée par P. Leroy, d'entendre condamner l'Etat belge à lui payer une indemnité pour dommage moral et matériel, pour « violation fautive », par l'article 37, § 20, alinéa 3, de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, de la liberté du commerce et de l'industrie, des articles 10, 11 et 23 de la Constitution, de la Charte

des droits fondamentaux de l'Union européenne, de l'article 1er de la Charte sociale européenne, de l'article 6 du Pacte international des droits économiques, sociaux et culturels et de la liberté de circulation des travailleurs. L'appelante soutient qu'en adoptant l'article 140 de la loi-programme du 22 décembre 2008 modifiant l'article 37, § 20, précité, le législateur a créé une discrimination dont elle est la victime. Elle demande à la Cour d'appel d'interroger la Cour constitutionnelle. Faisant droit à cette demande, la Cour d'appel de Bruxelles pose la question préjudicielle précitée.

III. En droit

- A -

A.1.1. L'appelante devant la juridiction *a quo* expose que la question préjudicielle invite la Cour à comparer, d'une part, les tabacologues ayant obtenu le droit d'être reconnus, à savoir les professionnels de la santé et les licenciés en psychologie qui ont réussi les épreuves finales d'une formation spécifique et, d'autre part, les tabacologues qui n'ont pas obtenu ce droit bien qu'ils aient réussi les épreuves finales d'une formation spécifique et qu'ils justifient d'une expérience utile comme tabacologue. Elle estime qu'en empêchant les patients des personnes qui ne peuvent être reconnues comme tabacologues d'obtenir un remboursement des prestations par l'assurance soins de santé, le législateur réserve aux professionnels concernés un sort moins favorable, ce qui a pour effet de réduire, voire de supprimer, leurs activités. Elle considère que rien ne permet de justifier cette différence de traitement entre tabacologues et insiste sur le fait que le remboursement est offert aux patients des tabacologues psychologues, qui n'exercent pourtant pas une fonction médicale.

A.1.2. Elle estime qu'à supposer que l'objectif de la disposition en cause soit de garantir la qualité de l'assistance au sevrage tabagique, il ne peut se concevoir que le législateur refuse de prendre en considération les personnes, autres que les licenciés en psychologie et les professionnels de la santé, qui ont réussi les épreuves finales d'une formation spécifique et justifient d'une expérience utile comme tabacologue. Elle ajoute que la circonstance que les licenciés en psychologie et les professionnels de la santé doivent préalablement réussir les épreuves finales d'une formation spécifique témoigne à suffisance de ce que ces titres « n'apportent pas à eux seuls les connaissances et les compétences requises à l'exercice de la profession de tabacologue ». Enfin, elle fait valoir que la mesure, qui limite le remboursement des prestations d'assistance au sevrage tabagique, est d'autant moins justifiée que la volonté du législateur était de lutter plus efficacement contre le tabagisme et qu'il n'est pas établi que le nombre de personnes dont les prestations d'assistance au sevrage sont remboursées est suffisant pour faire face à la demande provenant des fumeurs.

A.2.1. Le Conseil des ministres indique que la disposition en cause ne concerne que le remboursement des prestations liées au sevrage tabagique et qu'elle n'a nullement pour objet de priver quiconque de la liberté d'exercer la profession de tabacologue, qui n'est d'ailleurs pas un titre reconnu en dehors du cadre strict du remboursement. Il fait valoir que le législateur dispose, en ce qui concerne la détermination des conditions d'exercice du droit à la sécurité sociale, d'une large marge d'appréciation. Il ajoute que le traitement de la dépendance au tabac comprenant des aspects médicaux et psychologiques, il n'est pas manifestement déraisonnable de limiter le remboursement des prestations qui y sont liées aux spécialistes de l'art médical ou de la psychologie et qu'il est donc justifié que le législateur ait limité l'intervention de la sécurité sociale aux soins prodigués par des professionnels de professions reconnues qu'il a estimées être en lien avec ces soins.

A.2.2. Le Conseil des ministres expose que, concrètement, la norme en cause n'a retiré aucun droit à l'appelante devant le juge *a quo* : elle n'a simplement pas inclus cette personne dans la liste de ceux qui, nouvellement, entraînent en ligne de compte pour pouvoir offrir des soins remboursés de sevrage tabagique.

A.2.3. Le Conseil des ministres rappelle que les dispositions de la loi-programme du 22 décembre 2008 ont pour objet d'élargir les modalités de remboursement liées aux soins délivrés en matière de sevrage tabagique. Il n'aperçoit dès lors pas les mesures transitoires que le législateur aurait pu prendre pour assurer la transition entre

un régime de non-remboursabilité et un régime de remboursabilité. Il ajoute que la réalité existante a bel et bien été prise en compte au sein de la catégorie de professionnels concernés par le remboursement, qui ont été visés par une mesure transitoire.

A.3.1. L'appelante devant la juridiction *a quo* estime que les conditions fixées par la disposition en cause ont pour effet, si pas pour objet implicite, de réglementer et de limiter l'accès à la profession lui-même. Elle fait valoir que depuis l'entrée en vigueur de la disposition en cause, elle n'a plus eu aucune possibilité d'exercer ses fonctions de tabacologue en milieu hospitalier, les hôpitaux préférant s'allier les services de tabacologues reconnus afin que les patients puissent bénéficier de l'intervention de l'assurance soins de santé et indemnités. Elle en conclut qu'il est erroné de soutenir, comme le fait le Conseil des ministres, que cette disposition n'aurait pas pour effet de lui retirer un droit, puisqu'elle est, *de facto*, privée du droit d'exercer sa profession de tabacologue.

A.3.2. Elle fait valoir que le titre de professionnel de la santé au sens de l'arrêté royal n° 78 et le diplôme de psychologue, en eux-mêmes, ne garantissent pas une spécialisation ou un approfondissement en matière de tabacologie dans le chef de leurs titulaires respectifs et qu'il est dès lors d'autant moins compréhensible que d'autres professionnels, qui ont réussi les épreuves finales d'une formation spécifique et qui justifient d'une expérience utile comme tabacologues, ne puissent être reconnus comme tels et que leurs prestations ne puissent être remboursées à leurs patients. Elle ajoute que la mesure est disproportionnée en ce qu'elle oblige des personnes, autres que les professionnels de la santé et les psychologues, qui ont réussi les épreuves finales d'une formation spécifique et qui justifient d'une expérience utile, à suivre une nouvelle formation, soit celle permettant d'obtenir le titre de professionnel de la santé au sens de l'arrêté royal n° 78, soit celle permettant d'obtenir le titre de psychologue.

A.3.3. Enfin, elle estime que le législateur aurait pu, lors de l'adoption de la loi-programme du 22 décembre 2008, prévoir, au profit des personnes qui, lors de l'entrée en vigueur de celle-ci, prodiguaient une assistance au sevrage tabagique sans être des professionnels de la santé au sens de l'arrêté royal n° 78 ou des licenciés en psychologie mais qui avaient réussi les épreuves finales d'une formation spécifique et justifiaient d'une expérience utile comme tabacologue, la possibilité d'obtenir le remboursement de leurs prestations en en faisant par exemple la demande avant une date déterminée. Elle considère qu'en omettant d'adopter une telle mesure, le législateur a négligé de prendre en compte la variété des situations existantes avant l'adoption et l'entrée en vigueur de la loi-programme précitée.

Elle précise que, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la disposition en cause n'a pas pour objet de modifier une législation antérieure, mais bien de réglementer une matière vierge, de sorte que la jurisprudence de la Cour selon laquelle il n'est pas pertinent de comparer la situation d'une même catégorie de personnes à deux moments différents n'est pas applicable. Elle fait valoir que les articles 10 et 11 de la Constitution sont violés lorsque le législateur a, en ne prévoyant pas de régime transitoire, porté atteinte aux attentes légitimes d'une catégorie déterminée de justiciables sans qu'un motif impérieux d'intérêt général justifie l'absence de ce régime à leur profit. Elle estime que tel est bien le cas en l'espèce, dès lors qu'elle exerçait la profession de tabacologue depuis 1993, qu'elle avait développé des connaissances et compétences en la matière, qu'elle avait obtenu le certificat interuniversitaire de tabacologie et qu'elle avait été inscrite dans l'annuaire des tabacologues. Elle en conclut que le principe de confiance légitime imposait au législateur de considérer que les personnes qui exerçaient valablement la profession de tabacologue avant l'entrée en vigueur de la nouvelle loi pouvaient continuer à exercer cette profession sous l'application de la nouvelle loi, même si elles ne remplissaient pas toutes les conditions fixées dans la nouvelle réglementation.

A.4. Le Conseil des ministres rappelle que l'intervention dans les prestations de santé visées à l'article 34 de la loi coordonnée du 14 juillet 1994 relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnité concerne des « soins » effectués par des « dispensateurs de soins » qui sont tous titulaires d'un diplôme de l'enseignement supérieur attestant de leur connaissance de base dans le domaine médical ou paramédical. Il précise qu'aucune disposition ne régit la reconnaissance de la profession de tabacologue et insiste sur le fait que la norme en cause ne concerne que le remboursement des prestations de santé en matière de sevrage tabagique et ne limite pas la liberté des patients de recourir aux services du tabacologue de leur choix. Il répète que la partie appelante devant le juge *a quo* cherche à voir comparer deux situations temporelles distinctes, ce qui n'est pas pertinent.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 37, § 20, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994 (ci-après : la loi AMI), qui dispose :

« § 20. Le Roi détermine, après avis du Comité de l'assurance, l'intervention de l'assurance soins de santé pour les prestations visées à l'article 34, 14°, 20°*bis*, 24° et 25°, ainsi que les conditions de remboursement. Il peut déterminer que ces interventions sont accordées sous la forme d'un montant forfaitaire ou d'un montant maximum pour une période qu'Il détermine.

Le Roi fixe les conditions de reconnaissance des tabacologues, qui, outre les docteurs en médecine, peuvent assurer l'assistance au sevrage tabagique.

Ces tabacologues doivent être soit des licenciés en psychologie, soit des professionnels de la santé au sens de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé et doivent également avoir satisfait aux épreuves finales d'une formation spécifique en tabacologie agréée par le Roi ».

En vertu de l'article 34, alinéa 1er, 24°, les soins au sens de la loi AMI comprennent « l'assistance au sevrage tabagique ».

B.2.1. La Cour est invitée à contrôler la compatibilité de l'alinéa 3 de l'article 37, § 20, précité, avec les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er de la Charte sociale européenne et avec le principe de la sécurité juridique. La question préjudicielle porte sur la différence de traitement, en ce qui concerne le remboursement des prestations d'aide au sevrage tabagique aux patients, entre les tabacologues qui prodiguaient une telle aide avant l'entrée en vigueur de la disposition en cause, selon qu'ils ont, en vertu de cette disposition, le droit d'être reconnus ou pas.

Seuls les professionnels de la santé au sens de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé et les psychologues peuvent accéder à la reconnaissance en tant que tabacologue, moyennant la réussite d'épreuves finales d'une formation spécifique en tabacologie. Les personnes qui font appel à un tabacologue reconnu pour obtenir une aide au sevrage tabagique peuvent obtenir un remboursement des honoraires

qu'elles leur versent pour ces prestations. En revanche, les tabacologues qui ne sont ni professionnels de la santé, ni psychologues ne peuvent être reconnus. Il en découle que, bien qu'ils puissent valablement offrir une assistance au sevrage tabagique, les honoraires relatifs à leurs prestations ne peuvent faire l'objet d'un remboursement par l'assurance soins de santé.

B.2.2. Contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, la disposition en cause crée bien une différence de traitement désavantageant les tabacologues qui ne sont ni professionnels de la santé, ni psychologues et qui ne peuvent donc être reconnus. S'il est vrai que cette disposition ne leur interdit pas d'exercer la profession de tabacologue, la circonstance que leurs honoraires ne peuvent donner lieu à un remboursement à charge de l'assurance soins de santé, alors que les honoraires, dus pour les mêmes prestations, des tabacologues qui sont soit professionnels de la santé, soit psychologues, peuvent donner lieu à un remboursement, est de nature à dissuader les patients de faire appel à leur aide en matière de sevrage tabagique et, en conséquence, à gêner pour eux l'exercice de cette profession.

B.2.3. Par ailleurs, la question préjudicielle n'invite pas la Cour à comparer la situation de l'appelante devant le juge *a quo* à deux moments différents, soit avant et après l'entrée en vigueur de la disposition en cause, mais bien à comparer au regard de cette disposition, d'une part, la situation de l'appelante et des personnes qui, comme elle, ont réussi les épreuves finales d'une formation spécifique donnant accès à la profession de tabacologue mais ne sont ni professionnels de la santé, ni psychologues et, d'autre part, la situation des personnes qui ont réussi les mêmes épreuves et sont professionnels de la santé ou psychologues.

B.3.1. La disposition en cause a été insérée par l'article 140 de la loi-programme du 22 décembre 2008. Avant l'entrée en vigueur de cette loi-programme, seules l'assistance et les prestations pharmaceutiques de sevrage tabagique chez les femmes enceintes et leur partenaire faisaient l'objet d'un remboursement, en vertu de l'article 34, alinéa 1er, 24°, de la loi AMI, tel qu'il avait été inséré par l'article 62 de la loi-programme du 27 décembre 2004.

B.3.2. Les travaux préparatoires de l'article 140 de la loi-programme du 22 décembre 2008 indiquent :

« Cette section vise à étendre à tous les bénéficiaires de l'assurance soins de santé la possibilité de remboursement de l'aide au sevrage tabagique, jusqu'ici réservée aux femmes enceintes et à leur partenaire.

Cette extension est prévue par le Plan national cancer, qui met l'accent sur la lutte contre le tabagisme tant actif que passif et doit être rapidement mis en œuvre.

On constate en effet qu'une hausse substantielle des moyens de prévention du tabagisme et d'accompagnement des fumeurs, combinée à des mesures fortes contre le tabagisme, [a] permis à certains pays dont la Belgique de faire reculer davantage le tabagisme.

Une des mesures de ce plan est d'étendre la possibilité de remboursement de l'aide au sevrage tabagique à l'ensemble des fumeurs et non plus seulement aux femmes enceintes et à leur partenaire comme c'est le cas actuellement.

L'assistance au sevrage tabagique pourra être prise en charge soit par un médecin (généraliste ou spécialiste), soit par un tabacologue, ce dernier étant un professionnel de la santé ou un psychologue qui a suivi et réussi une formation en tabacologie agréée par le Roi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1607/001, p. 82).

B.4.1. Afin de limiter et de conserver la possibilité de maîtriser les dépenses de l'assurance maladie-invalidité, il relève en principe du seul pouvoir du législateur de décider quelles sont les prestations de santé remboursables par l'assurance soins de santé et de modifier sa politique dans ce domaine, sans que la Cour puisse substituer son appréciation en la matière à celle du législateur.

B.4.2. Il relève également de la responsabilité du législateur, lorsqu'il prévoit le remboursement de prestations de santé, de s'assurer que celles-ci sont dispensées par des personnes compétentes et qualifiées pour ce faire. A cet égard, il n'est pas sans justification raisonnable d'avoir limité le remboursement des prestations d'assistance au sevrage tabagique à celles qui sont accomplies par, outre les docteurs en médecine, les personnes qui possèdent une formation de base soit en tant que professionnel de la santé au sens de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967, soit en tant que psychologue et qui ont suivi avec succès une formation spécifique. La problématique du sevrage tabagique a en effet des liens avec la santé ainsi que

des aspects psychologiques, de sorte que le législateur a pu considérer que les professionnels de ces secteurs présentent les compétences les plus indiquées pour assurer une aide au sevrage de qualité.

B.5. Il résulte de ce qui précède qu'en ce qu'elle limite la possibilité d'être reconnu en tant que tabacologue aux licenciés en psychologie et aux professionnels de la santé au sens de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 qui ont satisfait aux épreuves finales d'une formation spécifique en tabacologie agréée, la disposition en cause n'est pas dépourvue de justification raisonnable.

L'examen de la disposition en cause au regard de l'article 23 de la Constitution, de l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 1er de la Charte sociale européenne ne conduit pas à une autre conclusion. La Cour doit encore examiner la compatibilité de la disposition en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec le principe de la sécurité juridique.

B.6. Si le législateur estime qu'un changement de politique s'impose, il peut décider de lui donner un effet immédiat et, en principe, il n'est pas tenu de prévoir un régime transitoire. Les articles 10 et 11 de la Constitution ne sont violés que si le régime transitoire ou l'absence d'un tel régime entraîne une différence de traitement non susceptible de justification raisonnable ou s'il est porté une atteinte excessive au principe de la confiance légitime.

B.7. En l'espèce, la disposition en cause n'a ni pour portée ni pour effet d'empêcher les tabacologues concernés dont les prestations ne pouvaient précédemment ni ne peuvent actuellement faire l'objet d'un remboursement par l'assurance soins de santé de continuer à exercer leur profession. Elle ne porte donc pas atteinte au principe de la confiance légitime.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 37, § 20, alinéa 3, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec l'article 23 de la Constitution, avec l'article 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 1er de la Charte sociale européenne et avec le principe de la sécurité juridique.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 3 mars 2016.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

J. Spreutels