

Numéro du rôle : 6890
Arrêt n° 128/2019 du 10 octobre 2019

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle concernant la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 (notamment les articles 69, 70 et 126), posée par le Tribunal de première instance de Liège, division Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et P. Nihoul, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 13 mars 2018, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 30 mars 2018, le Tribunal de première instance de Liège, division Liège, a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi du 10 mai 2015 relative à l'exercice des professions des soins de santé (notamment ses articles 69, 70 et 126), en ce qu'elle habilite le Roi à établir la liste des professions paramédicales et érige en infraction, le fait de poser des actes réservés à ces professions sans être titulaires d'un titre requis, soit d'une profession reconnue pour poser ces actes, et permet donc ainsi qu'une infraction pénale puisse exister en l'absence de motivation de l'élément déterminant de l'infraction, viole-t-elle le principe de légalité des infractions pénales, les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, combinés ou non à l'article 161 de la Constitution, et aux articles 6, 7 et 13 de la CEDH et donne-t-elle au Roi une habilitation excessive ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- Pauline Stiernon et autres, assistées et représentées par Me L. Misson et Me A. Kettels, avocats au barreau de Liège;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me E. Jacobowitz et Me D. Gutierrez Caceres, avocats au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 24 avril 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen, 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 15 mai 2019 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 15 mai 2019, a fixé l'audience au 5 juin 2019.

À l'audience publique du 5 juin 2019 :

- ont comparu :

. Me A. Kettels, qui comparait également *loco* Me L. Misson, pour Pauline Stiernon et autres;

. Me E. Jacobowitz, qui comparait également *loco* Me D. Gutierrez Caceres, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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*

Six étudiantes ou diplômées en psychomotricité d'un établissement d'enseignement supérieur implanté en Communauté française ont critiqué, à plusieurs reprises et par la voie de recours antérieurs, le fait que la profession de psychomotricien ne soit pas encore reconnue par un arrêté royal comme une profession paramédicale.

Le 9 août 2016, elles ont mis en demeure la ministre de la Santé publique de statuer sur la question des psychomotriciens. Le 17 octobre 2016, cette dernière a écrit au ministre de l'Enseignement supérieur de la « Fédération Wallonie-Bruxelles » que, compte tenu des avis répétés du Conseil fédéral des professions paramédicales, elle maintenait sa position de ne pas envisager de reconnaître la profession des psychomotriciens comme une nouvelle profession des soins de santé. Dans ce courrier, elle rappelait qu'à défaut de reconnaissance légale, il est interdit de poser des actes relevant de l'art de guérir, ce qui n'empêche toutefois pas les psychomotriciens d'exercer leur métier en Belgique.

Le 4 novembre 2016, les six parties demanderesses devant le juge *a quo* ont cité l'État belge et la Communauté française en référé, sollicitant notamment de constater une série de fautes commises par les défendeurs, de poser à la Cour une question préjudicielle relative à la légalité de l'infraction consistant à pratiquer leur profession en réalisant les actes thérapeutiques que cette profession comporte et de constater, provisoirement et dans l'attente de la réponse de la Cour, l'illégalité de cette infraction.

Par ordonnance du 3 mars 2017, le président du Tribunal de première instance de Liège a dit les demandes recevables mais non fondées, estimant qu'il n'y avait pas de doute sérieux quant à la compatibilité de la loi en cause avec la Constitution, qu'il n'y avait donc pas lieu de poser la question préjudicielle sollicitée et que la constatation des différentes fautes alléguées relevait de la compétence du juge du fond.

Les parties demanderesses n'ont pas interjeté appel contre cette ordonnance. En revanche, le 19 juin 2017, elles ont cité l'État belge et la Communauté française devant le juge *a quo* statuant au fond, et sollicité, à titre principal, qu'il soit ordonné à l'État belge de procéder, par la voie d'un arrêté royal, à la reconnaissance de la psychomotricité comme profession paramédicale et, à titre subsidiaire, qu'il soit constaté que l'exercice de tous les actes pour lesquels elles sont ou vont être diplômées, en ce compris les actes thérapeutiques qui peuvent être posés dans le cadre d'autres professions paramédicales reconnues, ne peut légalement être considéré comme étant constitutif d'une infraction pénale respectant les exigences de légalité. Elles demandent aussi que la Communauté française leur verse à chacune des dommages et intérêts.

L'audience ayant été remise au 13 février 2018, à leur demande, les parties ont, dans leurs dernières conclusions, demandé au Tribunal de poser, avant dire droit, une question préjudicielle à la Cour de justice de l'Union européenne et une autre à la Cour constitutionnelle, cette dernière question étant reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Les parties demanderesses devant le juge *a quo* soutiennent d'abord que les articles 69, 70 et 126 de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 (ci-après : la loi du 10 mai 2015), ne respectent pas le principe de la légalité des infractions et des peines garanti par l'article 12 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Elles contestent la légalité, au sens large, de l'absence de reconnaissance de la profession de psychomotricien et

les conséquences qui en découlent, dont le fait qu'elles ne peuvent exercer la profession pour laquelle elles sont diplômées, sans risquer à tout moment des poursuites pénales. Elles considèrent que si la Cour répondait à la question préjudicielle par l'affirmative, il serait constaté qu'il n'existe pas d'infraction légalement établie et que donc, aucun acte posé par un psychomotricien ne pourrait être constitutif d'une infraction pénale. C'est en ce sens que la question préjudicielle doit être considérée comme utile à la solution du litige.

A.1.2. Le principe de la légalité des incriminations exige l'intervention du législateur, c'est-à-dire d'une assemblée élue, et s'oppose, par conséquent, aux habilitations excessives. Lorsqu'elles existent, ces dernières doivent être précises et strictement limitées. Or, en l'espèce, soutiennent les parties demanderesse, les éléments essentiels de l'infraction ne sont pas suffisamment précisés, ou ils ne le sont que par l'absence de reconnaissance de leur profession par la ministre de la Santé publique. Au sujet des trois dispositions de la loi du 10 mai 2015 en cause, elles émettent les considérations suivantes : sur le plan matériel, l'infraction est caractérisée, d'une part, par le fait que la profession exercée n'est pas une profession paramédicale reconnue et, d'autre part, par le fait que sont accomplies des « prestations techniques auxiliaires liées à l'établissement du diagnostic ou à l'exécution du traitement ou des actes préparatoires au diagnostic ou relatifs à l'application du traitement, ou à l'exécution de mesures de médecine préventive ». Or, ces deux éléments dépendent de l'appréciation, non nécessairement active et dénuée d'obligation de motivation, d'un seul et unique ministre de l'État fédéral.

Ainsi, la distinction entre les « actes thérapeutiques » et les « actes de bien-être », sur laquelle se fonde la ministre de la Santé publique, ne correspond aucunement à la lettre de la loi du 10 mai 2015. Celle-ci est trop large et offre, tant au pouvoir exécutif ayant reçu délégation de déterminer les professions paramédicales et les actes que la loi autorise à poser qu'au pouvoir judiciaire, une marge d'appréciation et d'interprétation qui tient en réalité à la définition même de la nature des actes interdits.

Les parties demanderesse considèrent que les hypothèses formulées par le Conseil des ministres dans son mémoire sont sans pertinence, en ce qu'il n'expose pas suffisamment en quoi les dispositions de l'article 126 de la loi du 10 mai 2015 seraient assez précises et complètes.

Le fait que le Conseil fédéral des professions paramédicales puisse jouer un rôle dans le processus de décision, ou de non-décision d'ailleurs, du ministre de la Santé publique est dénué de toute pertinence dans la présente cause. La légitimité de ce Conseil est encore moindre que celle du pouvoir exécutif. De même, l'arrêt de la Cour n° 99/2016 du 30 juin 2016, auquel le Conseil des ministres se réfère, n'a aucune incidence en l'espèce.

Les parties demanderesse constatent l'absence totale d'encadrement des conditions de reconnaissance d'une profession paramédicale, le seul élément déterminant de l'infraction étant la qualité de son auteur et le fait que ce dernier exerce une profession reconnue ou non. Cette notion de reconnaissance n'est encadrée par aucun critère émanant du législateur. Le ministre dispose donc d'un pouvoir totalement discrétionnaire, sans que le législateur lui ait donné le moindre critère d'appréciation.

Par ailleurs, c'est en l'espèce l'inaction de la ministre qui crée véritablement l'infraction, estiment les parties demanderesse, qui s'étonnent que le Conseil des ministres ne réponde pas à ces points de contestation particuliers.

A.1.3. Les dispositions en cause portent aussi une atteinte discriminatoire au droit d'accès à un juge, au droit à un recours effectif et aux droits de la défense.

Tout d'abord, les parties demanderesse soutiennent qu'elles ne peuvent saisir le Conseil d'État d'une contestation administrative quant à la non-reconnaissance de leur profession.

Elles sont ainsi discriminées par rapport aux justiciables qui sont menacés de poursuites pénales pour des infractions déterminées en partie par un pouvoir exécutif et qui peuvent dès lors contester par la voie administrative l'acte réglementaire qui définit ces infractions.

Elles sont également discriminées au regard du principe de légalité des incriminations, puisqu'elles risquent en permanence d'être poursuivies pénalement pour une incrimination contraire à ce principe, alors que les autres justiciables ne sont menacés de pareille poursuite qu'en cas d'incrimination précise, qu'ils peuvent prévoir au moment où ils agissent, et ce, conformément aux textes légaux en vigueur.

Les parties demanderesses contestent la position du Conseil des ministres, qui soutient, dans son mémoire, que ces droits ne seraient pas violés, dès lors que le refus de reconnaissance constitue un acte réglementaire susceptible de recours.

Elles tiennent à souligner la fausseté de cette affirmation : un acte réglementaire n'existe pas de manière implicite; il doit être consacré dans une norme, laquelle doit faire l'objet d'une procédure d'adoption spécifique, mais également d'une publication formelle au *Moniteur belge*.

Si la Cour devait estimer qu'il n'en résulte pas une atteinte disproportionnée et discriminatoire aux droits de la défense et à un recours effectif, elle devrait alors écarter, sur la base de l'article 159 de la Constitution, l'application de l'arrêté royal du 2 juillet 2009 « établissant la liste des professions paramédicales », en ce qu'il n'inclut pas la profession de psychomotricien.

A.2.1. Dans ses deux mémoires, le Conseil des ministres soutient à titre principal que la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige devant le juge *a quo*. En effet, la réponse donnée par la Cour ne permettrait pas de démontrer que l'État belge et la Communauté française auraient commis des fautes « en s'abstenant d'inclure la psychomotricité dans la liste des professions paramédicales prévue par l'arrêté royal du 02/07/2009 » et « en ne se concertant pas, ou en ne signant pas d'accord de coopération, préalablement à la consécration du diplôme de psychomotricien ».

Le Conseil des ministres observe en outre, en ce qui concerne la demande formulée en ordre subsidiaire, que la liste des actes pouvant être posés par les personnes titulaires d'un baccalauréat en psychomotricité n'existe pas, dans la mesure où les actes visés par la loi du 10 mai 2015, que les parties demanderesses prétendent pouvoir accomplir, sont actuellement dévolus à d'autres professions de santé reconnues.

Il y a toutefois lieu de distinguer le fait de ne pas reconnaître une profession paramédicale de l'instauration d'une incrimination pénale.

Ces deux questions ne sont aucunement liées. À supposer même que la Cour constate une violation des dispositions invoquées, l'on ne saurait en déduire la moindre conséquence quant à la non-reconnaissance de la profession de psychomotricien.

Dans la mesure où les parties demanderesses soutiennent que l'État belge aurait commis une faute en ne reconnaissant pas la profession de psychomotricien comme une profession paramédicale à part entière, il doit être constaté que la question de la constitutionnalité des articles 69, 70 et 126 n'est pas utile à la solution que le juge *a quo* devra réserver au litige.

Il faut encore relever que les parties demanderesses ne font pas l'objet de poursuites pénales à ce jour. Elles ne disposent donc, en toute hypothèse, d'aucun intérêt actuel à la question posée.

A.2.2. Le Conseil des ministres répond à la question préjudicielle en ordre subsidiaire. Il rappelle d'abord en quoi consiste le principe de la légalité des infractions et des peines.

Il soutient que l'essentiel de l'incrimination est effectivement fixé par le législateur, qui a établi le principe de la répression pénale de l'exercice d'une profession paramédicale en dehors du cadre et des conditions qu'il a prévus. Les conditions de précision, de clarté et de prévisibilité des incriminations réglées à l'article 126 de la loi en cause sont remplies. Le principe de légalité en matière pénale est respecté, compte tenu des termes clairs de cette disposition.

Elle ne pose aucun problème d'interprétation, que ce soit pour le juge ou pour les personnes qui y sont soumises. Celles-ci sont tout à fait en mesure de connaître les actions et les abstentions qui seront sanctionnées pénalement.

La circonstance que le législateur délègue au Roi la compétence de définir les professions paramédicales n'est pas problématique en l'espèce, dès lors que l'interdiction pénale de poser des actes en dehors de toute habilitation est instaurée par la loi.

L'article 70 de la loi du 10 mai 2015 correspond à l'ancien article 22*bis* de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 « relatif à l'exercice des professions des soins de santé », lequel avait été inséré par l'article 4 de la loi du 19 décembre 1990 « modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales en vue de protéger les titres professionnels des médecins et des auxiliaires paramédicaux ».

Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 99/2016.

En outre, les sanctions pénales qui sont encourues sont également prévues par l'article 126 précité, qui dispose « sans préjudice de l'application des peines prévues par le Code pénal ainsi que, s'il échet, de l'application de sanctions disciplinaires, est puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six euros à deux mille euros ou de l'une de ces peines seulement : [...] ».

Quant à la gravité des sanctions prévues en ce qui concerne les infractions érigées par l'article 126 de la loi en cause, le Conseil des ministres se réfère à l'arrêt n° 25/2016 du 18 février 2016, ainsi qu'à l'arrêt n° 1/2016 du 14 janvier 2016 relatif à la formation des praticiens en matière de médecine esthétique.

Le Conseil des ministres répond aussi aux parties demanderessees qui critiquent l'absence totale de critère permettant de déterminer si une profession paramédicale doit être reconnue ou non. Il souligne que le pouvoir de reconnaître ou de ne pas reconnaître une profession paramédicale relève du pouvoir d'appréciation, discrétionnaire, du Roi. Cette compétence relève de la politique qu'entend mener le Roi en matière de soins de santé. Cela étant, cette compétence n'est pas non plus arbitraire, dès lors que le législateur a fixé une procédure entourant ce processus décisionnel (articles 71, 72 et 77 de la loi du 10 mai 2015). En l'espèce, le Roi doit solliciter l'avis du Conseil fédéral des professions paramédicales avant de déterminer les titres professionnels.

Quant à la demande, faite à la Cour par les parties demanderessees, d'écarter l'application de l'arrêté royal du 2 juillet 2009 « établissant la liste des professions paramédicales », le Conseil des ministres rappelle que, selon une jurisprudence constante, la Cour juge que ce n'est pas à elle, mais au juge *a quo* qu'il appartient d'examiner si les dispositions d'un arrêté royal sont compatibles avec les dispositions législatives applicables (arrêt n° 17/2018 du 7 février 2018).

La Cour n'est pas compétente non plus pour se prononcer sur un recours dirigé contre un arrêté royal.

A.2.3. En ce qui concerne la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres tient à préciser que les arrêtés royaux adoptés par le Roi peuvent faire l'objet de recours en annulation devant le Conseil d'État. En outre, le pouvoir de reconnaître une profession paramédicale a nécessairement pour corollaire la compétence de ne pas en reconnaître d'autres. En effet, en confiant au Roi la charge d'arrêter les professions paramédicales reconnues, le législateur Lui a ainsi également reconnu, implicitement mais certainement, la faculté de ne pas reconnaître l'exercice de certaines pratiques comme relevant d'une profession paramédicale. La non-reconnaissance d'une profession paramédicale se fait également par un acte réglementaire susceptible de recours. C'est donc en exécution de l'article 70 de la loi du 10 mai 2015 que le Roi a adopté l'arrêté royal du 2 juillet 2009 « établissant la liste des professions paramédicales ».

Les parties demanderessees, rappelle le Conseil des ministres, ont la possibilité d'introduire un recours en annulation dirigé contre un arrêté royal devant le Conseil d'État, de critiquer la non-reconnaissance d'une profession paramédicale devant les cours et tribunaux, ou encore de dénoncer une lacune législative devant la Cour constitutionnelle.

Il n'y a donc, en l'espèce, aucune atteinte au droit d'accès à un tribunal.

Quant à la violation, invoquée, de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres soutient que l'examen de cette disposition ne peut en l'espèce mener à un constat différent de celui qui a été fait en ce qui concerne l'article 12 de la Constitution.

- B -

Quant à la portée de la question préjudicielle

B.1. La question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur la compatibilité des articles 69, 70 et 126 de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015 (ci-après : la loi du 10 mai 2015) avec les articles 10, 11 et 12 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec son article 161 et avec les articles 6, 7 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce qu'ils habilite le Roi à établir la liste des professions paramédicales et érigent en infraction le fait de poser des actes réservés à ces professions sans disposer d'un des titres requis. En conférant ainsi une habilitation excessive au Roi, ces dispositions auraient pour conséquence qu'une infraction pénale puisse exister sans que l'élément déterminant de cette infraction soit motivé.

La question préjudicielle porte donc sur l'interdiction de délégation au Roi et sur le principe de légalité en matière pénale. Ni la question même, ni les motifs de la décision de renvoi ne font apparaître en quoi l'article 161 de la Constitution et les articles 6 et 13 de la Convention européenne des droits de l'homme ont un rapport avec cette question. Il n'en ressort pas davantage en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution, pris isolément, auraient été violés. La Cour limite son examen à la compatibilité des dispositions en cause avec l'article 12 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 7 de la Convention précitée.

B.2. Le litige porté devant le juge *a quo* concerne des étudiantes ou des diplômées en psychomotricité qui contestent l'absence à ce jour d'une reconnaissance de leur profession comme profession paramédicale. À titre principal, elles demandent que le juge *a quo* ordonne à l'État de prendre un arrêté royal qui reconnaisse la psychomotricité comme une profession paramédicale et, à titre subsidiaire, elles demandent que le juge constate que l'exécution de tous les actes pour lesquels elles sont diplômées ne peut légalement être considérée comme constitutive d'une infraction pénale.

La Cour limite dès lors son examen de la question préjudicielle à la circonstance que celle-ci vise l'absence de reconnaissance de la psychomotricité comme profession paramédicale.

B.3. Le Conseil des ministres fait valoir que la question préjudicielle n'est pas utile à la solution du litige. Il estime que, même à supposer qu'elle appelle une réponse affirmative, cette réponse serait sans aucune utilité pour établir l'existence des fautes reprochées à l'État belge et à la Communauté française par les parties demanderesses. Il ajoute que, la profession de psychomotricien n'étant pas reconnue, aucun texte légal ne prévoit le diplôme dont devraient disposer les personnes susceptibles d'exercer cette profession.

Enfin, le Conseil des ministres soutient que la juridiction *a quo* n'est pas compétente pour contraindre l'État belge à reconnaître la psychomotricité comme profession paramédicale.

B.4. Il n'appartient pas à la Cour, mais au juge *a quo*, sous le contrôle de la Cour de cassation, d'apprécier si la demande principale entre dans les attributions du pouvoir judiciaire.

Quant au fond

B.5. L'article 69 de la loi du 10 mai 2015 dispose :

« Au sens du présent chapitre, on entend par exercice d'une profession paramédicale :

1° l'accomplissement habituel par des personnes autres que celles visées aux articles 3, § 1er, 4, 6, 43, 45, 68/1 et 68/2 de prestations techniques auxiliaires liées à l'établissement du diagnostic ou à l'exécution du traitement, telles qu'elles pourront être précisées en exécution de l'article 71;

2° l'exécution habituelle des actes visés à l'article 23, § 1er, alinéa 1er et § 2, alinéa 3;

3° l'exécution des actes visés à l'article 24 ».

L'article 70 de la même loi dispose :

« Le Roi établit la liste des professions paramédicales ».

L'article 71 de la même loi dispose :

« § 1er. Le Roi peut, conformément aux dispositions de l'article 141, alinéa 2, préciser les prestations visées à l'article 69, 1° et fixer les conditions de leur exécution.

Il peut en outre, conformément aux dispositions de l'article 141, alinéa 2, définir les conditions de qualification auxquelles doivent répondre les personnes qui accomplissent ces prestations.

§ 2. Le Roi peut, sur avis du Conseil fédéral des professions paramédicales, déterminer les titres professionnels sous lesquels les intéressés accomplissent les prestations et actes visés à l'article 69 ».

L'article 126 de la même loi dispose :

« Sans préjudice de l'application des peines prévues par le Code pénal ainsi que, s'il échet, de l'application de sanctions disciplinaires, est puni d'un emprisonnement de huit jours à trois mois et d'une amende de vingt-six euros à deux mille euros ou de l'une de ces peines seulement :

1° celui qui, ne réunissant pas les conditions requises pour exercer l'art médical, l'art pharmaceutique, ou n'étant pas porteur d'un titre de qualification requis, ou sans être muni du visa prévu à l'article 25, accomplit habituellement des prestations précisées en exécution de l'article 71, § 1er, ou des actes visés à l'article 69, 2° et 3°.

Cette disposition n'est pas d'application à l'étudiant qui exerce les activités susmentionnées dans le cadre des dispositions légales et réglementaires relatives au programme de formation permettant d'obtenir l'un des titres prévus à l'article 45, l'article 56, l'article 65 ou à l'article 71, § 1er, ni à l'étudiant en médecine, en dentisterie ou en pharmacie dans le cadre de sa formation.

Cette disposition n'est pas davantage d'application au praticien de l'art infirmier, à l'aide-soignant ou au secouriste-ambulancier qui accomplit dans le cadre de sa profession des actes visés à l'article 46;

2° la personne qualifiée au sens du chapitre 7 du présent arrêté qui, en infraction à l'article 75 prête de manière quelconque son concours ou son assistance à un tiers non qualifié à l'effet de permettre à ce dernier d'exercer une profession paramédicale;

3° celui qui, par voies de fait ou par violence, empêche ou entrave l'exercice régulier et normal d'une profession paramédicale par une personne réunissant les conditions requises;

4° celui qui charge habituellement de l'exercice d'une profession paramédicale ou autorise habituellement à cette fin une personne qui n'est pas en possession d'un titre de qualification requis, ou qui n'a pas la qualité d'étudiant prévue au 1° du présent article;

5° celui qui charge habituellement une des personnes visées à l'article 72, de l'accomplissement d'un acte qui est considéré comme relevant de l'art de guérir, sauf s'il s'agit d'un acte prévu à l'article 23, § 1er, alinéa 1er, et § 2, alinéa 3, ou à l'article 24;

6° le praticien d'une formation paramédicale qui exerce en violation des règlements pris en exécution de l'article 141, alinéa 2 ».

En application de l'article 70 précité, l'arrêté royal du 2 juillet 2009 « établissant la liste des professions paramédicales », tel qu'il est applicable en l'espèce, disposait :

« Sont désignées comme professions paramédicales se rapportant à des actes ou prestations visés à l'article 22 de l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice des professions des soins de santé, les pratiques des techniques suivantes :

- 1° assistance en pharmacie;
- 2° audiologie;
- 3° bandage, orthèse et prothèse;
- 4° diététique;

5° ergothérapie;

6° laboratoire et biotechnologie, et génétique humaine;

7° logopédie;

8° orthoptie;

9° podologie;

10° imagerie médicale;

11° transport de patients, à l'exclusion du transport des personnes visées à l'article 1er de la loi du 8 juillet 1964 relative à l'aide médicale urgente ».

B.6. La question préjudicielle porte sur la constitutionnalité des dispositions précitées de la loi du 10 mai 2015 au regard du principe de la légalité en matière pénale, en ce que, d'une part, elles accorderaient une habilitation excessive en matière de reconnaissance d'une profession paramédicale et en ce que, d'autre part, elles érigeraient en infraction le fait de poser des actes réservés à des professions sans disposer d'un des titres requis, et ce, en l'absence de tout élément permettant de motiver l'infraction.

B.7.1. L'article 12, alinéa 2, de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être poursuivi que dans les cas prévus par la loi, et dans la forme qu'elle prescrit ».

L'article 7, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme dispose :

« Nul ne peut être condamné pour une action ou une omission qui, au moment où elle a été commise, ne constituait pas une infraction d'après le droit national ou international. De même il n'est infligé aucune peine plus forte que celle qui était applicable au moment où l'infraction a été commise ».

En ce qu'il exige que tout délit soit établi par la loi, l'article 7, paragraphe 1, précité a une portée analogue à celle de l'article 12, alinéa 2, de la Constitution. Les garanties contenues dans ces deux dispositions constituent un ensemble indissociable.

B.7.2. En attribuant au pouvoir législatif la compétence pour déterminer dans quels cas des poursuites pénales sont possibles, l'article 12, alinéa 2, de la Constitution garantit à tout justiciable qu'aucun comportement ne sera punissable qu'en vertu de règles adoptées par une assemblée délibérante, démocratiquement élue.

En outre, le principe de légalité en matière pénale qui découle de la disposition constitutionnelle et de la disposition internationale précitée procède de l'idée que la loi pénale doit être formulée en des termes qui permettent à chacun de savoir, au moment où il adopte un comportement, si celui-ci est ou non punissable. Il exige que le législateur indique, en des termes suffisamment précis, clairs et offrant la sécurité juridique, quels faits sont sanctionnés, afin, d'une part, que celui qui adopte un comportement puisse évaluer préalablement, de manière satisfaisante, quelle sera la conséquence pénale de ce comportement et afin, d'autre part, que ne soit pas laissé au juge un trop grand pouvoir d'appréciation.

Toutefois, le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la loi attribue un pouvoir d'appréciation au juge. Il faut en effet tenir compte du caractère de généralité des lois, de la diversité des situations auxquelles elles s'appliquent et de l'évolution des comportements qu'elles répriment.

La condition qu'une infraction doit être clairement définie par la loi se trouve remplie lorsque le justiciable peut savoir, à partir du libellé de la disposition pertinente et, au besoin, à l'aide de son interprétation par les juridictions, quels actes et omissions engagent sa responsabilité pénale.

Ce n'est qu'en examinant une disposition pénale spécifique qu'il est possible de déterminer, en tenant compte des éléments propres aux infractions qu'elle entend réprimer, si les termes généraux utilisés par le législateur sont à ce point vagues qu'ils méconnaîtraient le principe de légalité en matière pénale.

B.8. Les parties demanderesses devant le juge *a quo* reprochent aux dispositions en cause de conférer au Roi un pouvoir d'appréciation trop large en ce qui concerne la reconnaissance ou non d'une profession comme profession paramédicale.

B.9.1. Le principe de légalité en matière pénale n'empêche pas que la précision du comportement punissable fasse l'objet d'une habilitation au Roi, dans la mesure où celle-ci est décrite de manière suffisamment précise et porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été préalablement établis par le pouvoir législatif.

B.9.2. L'objectif général de la loi du 19 décembre 1990 « modifiant l'arrêté royal n° 78 du 10 novembre 1967 relatif à l'exercice de l'art de guérir, de l'art infirmier, des professions paramédicales et aux commissions médicales en vue de protéger les titres professionnels des médecins et des auxiliaires paramédicaux » (ci-après : la loi du 19 décembre 1990), qui est à l'origine des dispositions coordonnées faisant l'objet de la question préjudicielle, était de « protéger le statut des professions paramédicales face au grand marché européen » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1256/3, p. 10) et de veiller à la qualité des prestations paramédicales. Pour atteindre cet objectif, l'exercice de professions paramédicales a été réservé aux personnes qui disposent des qualifications requises. Aux yeux du législateur, il convenait de garantir que les personnes qui effectueraient des prestations paramédicales soient compétentes pour ce faire et aient, dès lors, reçu une formation suffisante.

B.9.3. Au regard de ces objectifs, la loi du 19 décembre 1990 visait à permettre une participation des représentants des professions paramédicales concernées à la procédure d'élaboration des conditions de qualification, des titres et des prestations relevant de chaque profession paramédicale (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1256/3, p. 10).

En vertu de l'article 46*bis* de l'arrêté royal n° 78, devenu l'article 141, alinéa 2, de la loi du 10 mai 2015, la Commission technique des professions paramédicales est dès lors invitée à rendre un avis conforme sur, notamment, les arrêtés royaux déterminant la liste des prestations et les conditions de qualification prévues à l'article 71, § 1er, de la même loi. Par ailleurs, l'avis du Conseil fédéral des professions paramédicales est également prévu dans le cadre de la détermination, par arrêté royal, des titres professionnels sous lesquels les intéressés accomplissent les prestations paramédicales (article 71, § 2, de la même loi).

B.9.4. Afin de déterminer les activités qui relèvent des professions paramédicales, et qui sont donc réservées à certaines personnes, le législateur a confié au Roi le soin, d'une part, d'établir la liste des professions paramédicales (article 70 de la loi du 10 mai 2015) et d'identifier, pour chaque profession paramédicale, les qualifications, titres et prestations (article 71 de la même loi), et, d'autre part, d'organiser la procédure relative aux droits acquis, permettant de déroger aux conditions de qualification de l'article 71 de la même loi (article 153, § 4, de la même loi).

B.10.1. La loi du 25 janvier 1999 a ensuite inséré, dans l'article 24 de l'arrêté royal n° 78 (actuellement l'article 72 de la loi du 10 mai 2015), l'exigence d'un agrément délivré par le ministre de la Santé publique pour pouvoir accomplir des prestations ou exécuter des actes qui relèvent d'une profession paramédicale :

« Ce sont les commissions médicales qui donneront les avis après avoir vérifié la conformité de la formation et des titres produits. À l'heure actuelle, les commissions médicales provinciales y vont chacune de leur propre interprétation. Le but poursuivi en instaurant cet agrément par la Santé publique est d'arriver à plus d'uniformité dans ces formations » (*Doc. parl.*, Sénat, 1998-1999, n° 1-1175/3, p. 26).

B.10.2. Le Roi a dès lors été habilité à déterminer, sur avis du Conseil fédéral des professions paramédicales, les conditions et les règles relatives à l'obtention, au maintien et au retrait de l'agrément (article 72, § 2, de la loi du 10 mai 2015), ainsi que la procédure concernant le bénéfice des droits acquis (article 153, §§ 1er à 3, de la même loi).

B.11.1. Il résulte de ce qui précède qu'en ce qui concerne les professions paramédicales, le législateur a habilité le Roi à déterminer les conditions de qualification, ainsi que la liste des prestations relevant de chaque profession paramédicale (article 71 de la loi du 10 mai 2015), et à organiser les conditions et la procédure d'agrément (article 72 de la même loi), ainsi que la procédure relative au bénéfice des droits acquis (article 153 de la même loi).

B.11.2. La loi du 19 décembre 1990 poursuivait trois objectifs :

« 1. *Instituer une commission technique des professions paramédicales et définir la mission des Académies.*

Le présent projet permet donc au Roi de fixer la liste des professions paramédicales en évitant des contestations de procédure, ce qui n'était pas possible actuellement.

La Commission technique pourra être chargée de donner un avis au ministre concernant les prestations de chaque profession paramédicale et les conditions de leur exécution et c'est très important.

Et il faut aussi souligner que la procédure retenue dans le projet qui nous est soumis aura l'avantage de ne plus soumettre les professions paramédicales à la censure exclusive des médecins comme c'est le cas actuellement en application de l'article 46 de l'arrêté royal n° 78.

2. *Assurer la protection des titres et prévoir des sanctions en cas de port illégal du titre.*

Le texte précise la nature des infractions et les sanctions pénales lorsque des actes relevant d'une profession paramédicale sont exécutés par des personnes n'ayant pas les qualifications requises.

Tout naturellement aussi, les textes proposés permettent aux étudiants, dans le cadre de leur formation, de poser certains actes. Ils sont donc soustraits à ces sanctions.

[...]

3. *Enfin, le troisième objectif concerne les dispositions transitoires.*

[...] » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1256/3, pp. 4 et 5).

Les travaux préparatoires indiquent également :

« Une liste des techniques paramédicales a été établie par arrêté ministériel, après avis du Conseil d'Etat – section d'administration. Par la suite, la section de législation a considéré cette initiative comme insuffisante et l'arrêté ministériel a été annulé. D'où la présente proposition de loi destinée à mettre à exécution le chapitre II de l'arrêté royal précité » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 779-2, p. 2).

B.11.3. Il résulte de l'ensemble de ces éléments que l'habilitation conférée au Roi ne Lui permet pas, contrairement à ce que soutiennent les parties demanderesse devant le juge *a quo*, de disposer d'un pouvoir illimité quant à la décision de reconnaître ou non une profession paramédicale. En effet, l'habilitation consentie au Roi par le législateur est indissociable de l'intervention du Conseil fédéral des professions paramédicales, lequel participe activement à la reconnaissance de ces professions et aux modalités d'exercice de celles-ci.

Ainsi interprétée, l'habilitation conférée au Roi en matière de reconnaissance des professions paramédicales répond à la nécessité de permettre que la législation s'adapte au contexte paramédical, afin qu'il puisse être tenu compte, lors de son application, de l'évolution des techniques et des pratiques en la matière.

B.12. Les parties demanderesse devant le juge *a quo* reprochent encore aux dispositions en cause, et en particulier à l'article 126 de la loi du 10 mai 2015, d'ériger en infraction le fait de poser des actes réservés à des professions paramédicales sans disposer du titre requis et de permettre ainsi l'existence d'une infraction pénale sans que l'élément déterminant de cette infraction soit motivé.

B.13. Après avoir établi la sanction encourue par les personnes qui exécuteraient les actes réservés à une profession médicale ou paramédicale sans disposer des titres requis, l'article 126 précité, en ses points 2° à 6°, définit de manière précise les différentes circonstances dans lesquelles une personne peut se voir infliger cette sanction lorsqu'elle exerce une profession paramédicale ou y participe sans posséder les titres requis, ou lorsqu'elle empêche ou entrave l'exercice régulier et normal de pareille profession.

B.14. Pour le surplus, le principe de la légalité en matière pénale n'exige pas que le législateur détermine de manière détaillée la formation qu'un praticien doit avoir suivie pour être autorisé à poser certains actes sans s'exposer à des sanctions. Le législateur peut laisser au pouvoir exécutif le soin de préciser cette formation, dans la mesure où il en a lui-même déterminé les éléments essentiels.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 69, 70 et 126 de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, ne violent pas l'article 12 de la Constitution, lu ou non en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

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 10 octobre 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût