



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 44/2025
du 13 mars 2025
Numéro du rôle : 8220**

En cause : le recours en annulation de l'article 23 de la loi du 6 novembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de soins de santé », introduit par l'ASBL « Federale Vereniging voor Klinische Laboratoria » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Danny Pieters et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet du recours et procédure

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 22 mai 2024 et parvenue au greffe le 23 mai 2024, un recours en annulation de l'article 23 de la loi du 6 novembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de soins de santé » (publiée au *Moniteur belge* du 23 novembre 2023) a été introduit par l'ASBL « Federale Vereniging voor Klinische Laboratoria », la SRL « Medisch Laboratorium », l'ASBL « Association Belge des Pharmaciens Spécialistes en biologie clinique », Jozef Jonckheere et Philippe Cuigniez, assistés et représentés par Me An Vijverman et Me Ann Dierickx, avocates au barreau de Louvain, et par Me Dimitri Verhoeven, avocat au barreau d'Anvers.

Le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Pierre Slegers, Me Margaux Kerkhofs et Me Laureen Perrot, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 15 janvier 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, 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 à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes. Si l'alinéa qu'elles attaquent était annulé, elles n'auraient en effet plus aucune possibilité de demander le paiement pour les prestations qui sont prévues dans la nomenclature, mais qui sont fournies en dehors des conditions.

A.1.2. Les parties requérantes soulignent que l'alinéa non attaqué de la disposition litigieuse contient un régime distinct qui impose seulement une limitation pour les prestations remboursées. Le second alinéa, attaqué, limite à son tour, mais sans lien avec le premier alinéa, les prestations non remboursables qui relèvent pourtant de la nomenclature. Il ne s'agit pas d'une exception au premier alinéa, mais d'une situation totalement différente. Si le passage attaqué était annulé, plus aucune limitation ne s'appliquerait aux prestations non remboursées.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

A.2.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation, par l'article 23 de la loi du 6 novembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de soins de santé », des articles 10, 11, 12, 14 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), avec l'article 9, § 2, de l'arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982 « fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé pour les prestations de biologie clinique », avec le principe *lex certa*, avec le principe de légalité et avec le principe de la sécurité juridique. Elles soutiennent que la disposition attaquée n'est pas précise. L'on n'aperçoit pas clairement si, pour les prestations qui font l'objet d'un remboursement mais qui sont fournies sans qu'il soit satisfait aux conditions de remboursement, des suppléments d'honoraires peuvent encore être demandés. L'on n'aperçoit pas non plus clairement quels honoraires peuvent être facturés lorsque les modalités de remboursement ne sont pas remplies. Elles renvoient au caractère complexe et variable des tarifs relatifs aux prestations de biologie clinique.

A.2.2. Selon le Conseil des ministres, il est clair que le montant concerné est celui qui est prévu par l'assurance obligatoire pour la prestation concernée. Ce montant est naturellement prévu dans la nomenclature, qui n'est pas modifiée par la disposition attaquée. Toute incertitude qui pourrait exister trouve son origine dans cette nomenclature, dont les parties requérantes elles-mêmes soulignent la complexité.

En ce qui concerne le deuxième moyen

A.3.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 16 de la Constitution, de l'article 1er, premier alinéa, du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et de l'article 17 de la Charte, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution. En ce que les prestataires de soins ne sont pas libres de déterminer eux-mêmes leurs honoraires, leur droit de propriété est limité de manière injustifiée. Ce constat vaut en particulier pour les prestataires de soins qui n'adhèrent pas à l'accord tarifaire, qui sont traités à tort de la même manière que les prestataires de soins conventionnés.

A.3.2. Le Conseil des ministres répond que la limitation du droit de propriété est justifiée par la nécessité de trouver un équilibre entre l'accessibilité des soins et le droit du prestataire de soins de percevoir le paiement d'un service fourni. En outre, cette limitation a une incidence limitée : il s'agit des tarifs s'appliquant aux prestations qui ne répondent pas aux conditions de remboursement. Ces prestations ne sont, par nature, nécessaires qu'exceptionnellement. Toutefois, lorsqu'elles sont nécessaires, le législateur a voulu veiller à ce qu'elles soient financièrement abordables pour le patient, compte tenu du fait qu'elles ne sont pas remboursées.

En ce qui concerne le troisième moyen

A.4.1. Les parties requérantes prennent un troisième moyen de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 23 de la Constitution, des articles 1er et 4 de la Charte sociale européenne révisée et du droit à la santé, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec la liberté thérapeutique et avec le libre choix du praticien professionnel. En ce qu'elle interdit au prestataire de soins de déterminer librement ses honoraires, la disposition attaquée viole le droit au travail et à une rémunération équitable du prestataire de soins non conventionné. De ce fait, le risque existe que ces prestataires de soins mettent fin à leur activité ou déménagent et qu'ils recourent moins à des techniques innovantes, de sorte que cette mesure entraîne un recul significatif de la protection de la santé, une violation de la liberté thérapeutique du prestataire de soins et une limitation de la liberté de choix du patient.

A.4.2. Le Conseil des ministres répète que la mesure attaquée contribue précisément à préserver le droit aux soins de santé et qu'elle est nécessaire dans le cadre de l'obligation du législateur de protéger l'accessibilité des soins de santé. Il renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour, dont il ressort aussi qu'il n'est pas question d'une limitation du droit au travail.

En ce qui concerne le quatrième moyen

A.5.1. Les parties requérantes prennent un quatrième moyen de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 27 de la Constitution, de l'article 12 de la Charte et des articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Elles dénoncent le fait que les prestataires de soins conventionnés et non conventionnés sont traités de la même manière, sans qu'existe une justification raisonnable pour ce faire.

A.5.2. Le Conseil des ministres répète l'objectif de la mesure et le caractère exceptionnel des modalités d'application. Il renvoie à cet égard à la jurisprudence de la Cour.

En ce qui concerne le cinquième moyen

A.6.1. Les parties requérantes prennent un cinquième moyen de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison ou non avec l'article 23 de la Constitution, avec les articles 49, 56 et 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne, avec l'article 15, paragraphe 2, de la Charte et avec la liberté d'entreprendre. Elles dénoncent le fait que les prestataires de soins étrangers ne sont pas libres de déterminer leurs honoraires en Belgique. Ceci entraîne dès lors aussi un recul de l'offre de soins. Pour la même raison, la liberté d'entreprendre est également violée à l'égard des parties requérantes qui sont des entreprises.

A.6.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt au moyen en ce qu'il est pris de la violation de la liberté d'établissement. Le but statutaire de la première partie requérante est limité aux laboratoires qui sont déjà actifs

en Belgique. Les deuxième, quatrième et cinquième parties requérantes sont établies en Belgique. Il n'apparaît pas que les membres des première et deuxième parties requérantes ne seraient pas établis en Belgique.

À titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient que l'obligation de respecter les tarifs en vigueur dans un État membre n'entrave pas la liberté d'établissement et la libre prestation des services. Les parties requérantes ne démontrent en aucune manière que la qualité des soins présents en Belgique est à ce point insuffisante que tout effet dissuasif éventuel pour les laboratoires étrangers aurait une conséquence sur les soins de santé.

En ce qui concerne le sixième moyen

A.7.1. Les parties requérantes prennent un sixième moyen de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les prestataires de soins conventionnés et non conventionnés sont traités différemment. Les deux catégories de prestataires de soins ne sont pas libres de déterminer leurs honoraires, mais les prestataires de soins non conventionnés ne bénéficient pas des avantages sociaux dont bénéficient les prestataires de soins conventionnés.

A.7.2. Le Conseil des ministres renvoie à sa réponse aux autres moyens et à la jurisprudence de la Cour.

- B -

Quant à l'objet du recours

B.1.1. L'article 23 de la loi du 6 novembre 2023 « portant des dispositions diverses en matière de soins de santé » (ci-après : la loi du 6 novembre 2023) insère, dans l'article 4*bis* de l'arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982 « fixant les conditions auxquelles les laboratoires doivent répondre en vue de l'intervention de l'assurance obligatoire soins de santé pour les prestations de biologie clinique » (ci-après : l'arrêté royal n° 143), des alinéas 6 et 7, qui disposent :

« Sans préjudice de l'application de dispositions légales autorisant des suppléments d'honoraires, pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé, il ne peut, en dehors de l'honoraire fixé, être mis à charge du bénéficiaire aucun autre montant, sous quelque forme que ce soit.

Toutefois, pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et qui sont demandées et fournies en dehors des modalités fixées pour le remboursement, un montant peut être mis à charge du bénéficiaire, à la condition que ce montant ne dépasse pas l'honoraire prévu par l'assurance obligatoire pour ladite prestation dans les modalités fixées pour le remboursement ».

B.1.2. Les travaux préparatoires mentionnent, en ce qui concerne la disposition attaquée :

« L'article 23, qui modifie l'arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982, vise à garantir au patient l'accès aux prestations de biologie clinique ainsi que la sécurité tarifaire. On constate sur le terrain que les factures adressées aux patients à la suite d'analyses de sang et d'autres prestations de biologie clinique peuvent être très élevées lorsque des suppléments administratifs sont comptabilisés ou lorsque certaines prestations ne sont pas remboursées.

C'est pourquoi le projet de loi à l'examen vise à interdire aux laboratoires cliniques de facturer des suppléments administratifs ou d'autres suppléments au patient, exception faite des suppléments d'honoraires autorisés par la loi.

Il est également prévu que si les prestations exécutées ne répondent pas aux conditions requises pour être remboursées, le patient ne devra pas s'acquitter d'honoraires supérieurs au tarif légal applicable lorsque ces conditions de remboursement sont remplies. Cette disposition s'appliquera par exemple si le nombre maximum de prestations a été dépassé ou si une condition diagnostique n'est pas remplie » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3564/002, p. 8).

B.2. Les parties requérantes limitent expressément l'objet de leur recours en annulation à l'article 4*bis*, alinéa 7, de l'arrêté royal n° 143.

B.3.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.2. La cinquième partie requérante est un médecin spécialiste en biologie clinique. La deuxième partie requérante est la société par le biais de laquelle la cinquième partie requérante exerce sa profession. Elles ont intérêt à attaquer une disposition législative qui a des conséquences sur les honoraires qui peuvent être facturés pour les prestations qu'elles offrent.

Dès lors que les deuxième et cinquième parties requérantes justifient d'un intérêt, la Cour ne doit pas examiner si les autres parties requérantes justifient également de l'intérêt requis.

B.4. Dans la mesure où le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes au cinquième moyen, il suffit de rappeler que, lorsque les parties requérantes ont un intérêt à

l'annulation de la disposition attaquée, elles ne doivent pas, en outre, justifier d'un intérêt à chaque moyen ou à chacune de leurs branches.

Quant au fond

En ce qui concerne le premier moyen

B.5.1. Le premier moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10, 11, 12, 14 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec l'article 15 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, avec les articles 20 et 21 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne (ci-après : la Charte), avec l'article 9, § 2, de l'arrêté royal n° 143, avec le principe *lex certa*, avec le principe de légalité et avec le principe de la sécurité juridique.

B.5.2. Les parties requérantes fondent leur moyen sur le constat selon lequel il est difficile de déterminer exactement, sur la base de la nomenclature, quel montant peut être facturé pour une prestation donnée.

Il découle clairement de la disposition attaquée que, pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé mais qui sont demandées en dehors des conditions fixées pour cette intervention, les honoraires ne dépassent pas le montant prévu par l'assurance obligatoire pour ladite prestation.

Les travaux préparatoires mentionnent :

« Dans ce cas, seul le montant prévu par la nomenclature pour cette prestation (intervention de l'assurance obligatoire + ticket modérateur) pourra être réclamé au patient » (*Doc. parl.*, Chambre, 2022-2023, DOC 55-3564/001, pp. 18-19).

L'article 35, § 1^{er}, alinéas 1^{er} et 2, de la loi relative à l'assurance obligatoire soins de santé et indemnités, coordonnée le 14 juillet 1994, dispose :

« Le Roi établit la nomenclature des prestations de santé, à l'exception des prestations mentionnées à l'article 34, alinéa 1er, 4^o*bis*, 5^o, 19^o, 20^o et 20^o*bis*.

Cette nomenclature énumère lesdites prestations, en fixe la valeur relative et précise, notamment, ses règles d'application, ainsi que la qualification requise de la personne habilitée à effectuer chacune d'elles. Le cas échéant, des tarifs différents peuvent être appliqués pour une même prestation selon que le dispensateur de soins réponde ou non à des conditions supplémentaires, autres que celles relatives à la qualification, telles que prévues dans la nomenclature. [...] ».

Toute incertitude dans ce domaine ne trouve pas son origine dans la disposition attaquée, mais dans la nomenclature précitée. Toute inconstitutionnalité qui s'en déduirait ne peut dès lors pas être imputée à la disposition attaquée.

B.5.3. Le premier moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le deuxième moyen

B.6. Le deuxième moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 16 de la Constitution, de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (ci-après : le Premier Protocole additionnel) et de l'article 17 de la Charte, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. D'après les parties requérantes, la disposition attaquée constitue une restriction injustifiée du droit de propriété des prestataires de soins non conventionnés, étant donné qu'ils ne sont plus libres de déterminer les honoraires pour les prestations concernées, alors qu'ils ne reçoivent pas les avantages dont bénéficient les prestataires de soins conventionnés et que les tarifs de l'assurance maladie obligatoire sont trop faibles.

B.7.1. L'article 16 de la Constitution dispose :

« Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique, dans les cas et de la manière établis par la loi, et moyennant une juste et préalable indemnité ».

L'article 1er du Premier Protocole additionnel dispose :

« Toute personne physique ou morale a droit au respect de ses biens. Nul ne peut être privé de sa propriété que pour cause d'utilité publique et dans les conditions prévues par la loi et les principes généraux du droit international.

Les dispositions précédentes ne portent pas atteinte au droit que possèdent les États de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

B.7.2. L'article 1er du Premier Protocole additionnel ayant une portée analogue à celle de l'article 16 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour en tient compte lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.7.3. L'article 1er du Premier Protocole additionnel précité offre une protection non seulement contre une expropriation ou une privation de propriété (premier alinéa, seconde phrase), mais également contre toute ingérence dans le droit au respect des biens (premier alinéa, première phrase) et contre toute réglementation de l'usage des biens (second alinéa).

B.8. L'article 17 de la Charte a en principe un sens et une portée identiques à ceux de l'article 1er du Premier Protocole additionnel (CJUE, 5 mai 2022, C-83/20, *BPC Lux 2 Sàrl e.a.*, ECLI:EU:C:2022:346, points 37 et 38).

B.9. La limitation légale des montants qui peuvent être facturés pour les prestations de biologie clinique n'est pas une privation de la propriété au sens de l'article 16 de la Constitution.

La Cour doit toutefois examiner si la disposition attaquée est compatible avec le droit au respect des biens garanti par l'article 16 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

B.10. En ce qui concerne la question du champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel et l'aspect de l'existence d'une ingérence dans le droit au respect des biens, la notion de « bien » « a une portée autonome qui ne se limite pas à la propriété de biens corporels et qui est indépendante par rapport aux qualifications formelles du droit interne : certains autres droits et intérêts constituant des actifs peuvent aussi passer pour des ' droits

patrimoniaux ’ et donc des ‘ biens ’ aux fins de cette disposition » (CEDH, grande chambre, 11 janvier 2007, *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal*, ECLI:CE:ECHR:2007:0111JUD007304901, § 63; dans le même sens, CEDH, grande chambre, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, ECLI:CE:ECHR:2012:0607JUD003843309, § 171; grande chambre, 13 décembre 2016, *Bélané Nagy c. Hongrie*, ECLI:CE:ECHR:2016:1213JUD005308013, § 73).

L’article 1er du Premier Protocole additionnel « ne vaut que pour les biens actuels et ne crée aucun droit d’en acquérir » (CEDH, grande chambre, 25 septembre 2018, *Denisov c. Ukraine*, ECLI:CE:ECHR:2018:0925JUD007663911, § 137). Un « revenu futur ne peut ainsi être qualifié de ‘ bien ’ que s’il a déjà été gagné ou s’il fait l’objet d’une créance certaine » (*ibid.*; grande chambre, 7 juin 2012, *Centro Europa 7 S.r.l. et Di Stefano c. Italie*, précité, § 172; décision, 6 septembre 2022, *Marinovski c. Bulgarie*, ECLI:CE:ECHR:2022:0906DEC007881516, § 18). L’article 1er du Premier Protocole additionnel « ne confère pas de droit à continuer à percevoir un salaire d’un montant spécifique » (CEDH, décision, 6 décembre 2011, *Mihăieș c. Roumanie*, ECLI:CE:ECHR:2011:1206DEC004423211, § 14; décision, 15 octobre 2013, *Savickas e.a. c. Lituanie*, ECLI:CE:ECHR:2013:1015DEC006636509, § 91).

Cela étant, « dans certaines circonstances, l’‘ espérance légitime ’ d’obtenir une valeur patrimoniale peut également bénéficier de la protection » de l’article 1er du Premier Protocole additionnel (CEDH, grande chambre, 11 janvier 2007, *Anheuser-Busch Inc. c. Portugal*, précité, § 65; grande chambre, 13 décembre 2016, *Bélané Nagy c. Hongrie*, précité, § 74). Une « espérance légitime doit être plus concrète qu’un simple espoir et se fonder sur une disposition juridique ou un acte juridique tel qu’une décision judiciaire » (CEDH, grande chambre, 13 décembre 2016, *Bélané Nagy c. Hongrie*, précité, § 75). Pour pouvoir faire reconnaître un bien constitué par une espérance légitime, il faut jouir d’un droit sanctionnable qui doit véritablement constituer un intérêt patrimonial substantiel suffisamment établi au regard du droit national (*ibid.*, § 79).

B.11. La disposition attaquée restreint les revenus que les prestataires de soins non conventionnés peuvent tirer des prestations qui font l’objet d’une intervention de l’assurance obligatoire soins de santé et qui sont demandées et fournies en dehors des modalités fixées pour le remboursement. Elle n’affecte toutefois pas les revenus déjà acquis ou faisant l’objet d’une

créance certaine avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée. L'article 35, alinéa 2, de la loi relative à l'exercice des professions des soins de santé, coordonnée le 10 mai 2015, dispose que la liberté de fixer ses honoraires s'applique uniquement « sans préjudice de l'application des taux éventuellement fixés par ou en vertu de la loi ». Les prestataires de soins non conventionnés ne peuvent dès lors pas légitimement escompter le maintien sans modification, dans le futur, des dispositions qui régissent leurs honoraires. Les prestataires de soins non conventionnés demeurent du reste libres de fixer leurs honoraires pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé, et ce, en application des dispositions législatives qui permettent de facturer des suppléments d'honoraires. Par conséquent, la disposition attaquée ne relève pas du champ d'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel.

B.12. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le troisième moyen

B.13. Le troisième moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 23 de la Constitution, des articles 1er et 4 de la Charte sociale européenne révisée et du droit à la santé, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec la liberté thérapeutique et avec le libre choix du praticien professionnel.

B.14. Les parties requérantes soutiennent en premier lieu que la disposition attaquée réduit le degré de protection tant du droit au travail que du droit à la protection de la santé, au mépris de l'obligation de *standstill*.

B.15.1. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

1° le droit au travail et au libre choix d'une activité professionnelle dans le cadre d'une politique générale de l'emploi, visant entre autres à assurer un niveau d'emploi aussi stable et élevé que possible, le droit à des conditions de travail et à une rémunération équitables, ainsi que le droit d'information, de consultation et de négociation collective;

2° le droit à la sécurité sociale, à la protection de la santé et à l'aide sociale, médicale et juridique;

[...] ».

B.15.2. L'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui interdit au législateur compétent de réduire significativement, sans justification raisonnable, le degré de protection offert par la législation applicable.

B.15.3. En matière socio-économique, le législateur compétent dispose d'un large pouvoir d'appréciation en vue de déterminer les mesures à adopter pour tendre vers les objectifs qu'il s'est fixés.

B.16. L'examen des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 1er et 4 de la Charte sociale européenne révisée, qui garantissent le droit au travail et le droit à une rémunération équitable, ne conduit pas à une autre conclusion.

B.17.1. La disposition attaquée améliore l'accessibilité financière des prestations de biologie clinique qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et qui sont demandées et fournies en dehors des modalités fixées pour le remboursement, en limitant le montant qui peut être mis à charge du bénéficiaire au montant de l'honoraire prévu par l'assurance obligatoire pour ladite prestation.

B.17.2. Ainsi, la disposition attaquée ne viole pas le droit à la protection de la santé garanti à l'article 23, alinéa 3, 2°, de la Constitution, mais le garantit au contraire. Certes, elle peut entraîner des répercussions financières négatives pour les prestataires de soins non conventionnés, mais les parties requérantes ne démontrent pas que celles-ci impliqueraient une réduction du degré de protection du droit à la protection de la santé, et encore moins une réduction significative.

Par ailleurs, les parties requérantes ne démontrent pas que les prestataires de soins seraient si nombreux à mettre un terme à leurs activités ou à déménager en raison de la disposition attaquée que cela entraînerait une réduction significative du degré de protection du droit à la protection de la santé.

B.18. Ensuite, la disposition attaquée ne réduit pas non plus significativement le degré de protection du droit au travail des prestataires de soins non conventionnés garanti par l'article 23, alinéa 3, 1^o, de la Constitution. En effet, cette disposition ne les empêche ni de s'établir en tant que prestataires de soins ou de continuer à exercer la biologie clinique, ni de percevoir les honoraires applicables, en vertu des accords tarifaires, à tous les prestataires de soins conventionnés et aux prestataires de soins non conventionnés qui ne facturent pas de suppléments.

En outre, la disposition attaquée s'applique exclusivement aux prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et qui sont demandées et fournies en dehors des modalités fixées pour le remboursement. Cette situation devrait, par définition, être exceptionnelle. Si tel n'est pas le cas, ceci trouve son origine dans la manière dont les modalités fixées pour le remboursement sont prévues dans la nomenclature. Ceci ressort également des travaux préparatoires :

« Dans le projet de loi à l'examen, le ministre propose que, dans ces conditions, seul le montant prévu par la nomenclature pour cette prestation puisse être réclamé au patient. Il ne s'agit donc pas d'un débat sur les techniques nouvelles et innovantes, mais bien sur la non-application de certaines limitations. La prise en compte de techniques innovantes, par exemple, ne pourra avoir lieu qu'en faisant évoluer la nomenclature. Cela imposera aussi d'utiliser le budget disponible à bon escient » (*Doc. parl.*, Chambre, 2023-2024, DOC 55-3564/002, pp. 17-18).

En outre, même à supposer que la mesure attaquée puisse avoir pour effet de rendre onéreuse l'utilisation, par certains praticiens, de certaines prestations en dehors des modalités prévues dans la nomenclature, l'on ne saurait raisonnablement prétendre que la mesure attaquée limite la liberté thérapeutique de ces praticiens. Enfin, la mesure ne porte pas atteinte au droit au libre choix du praticien.

B.19. Le troisième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le quatrième moyen

B.20. Le quatrième moyen est pris notamment de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.21. Les parties requérantes prétendent que la disposition attaquée traite de la même manière, sans justification raisonnable, les prestataires de soins conventionnés et les prestataires de soins non conventionnés.

B.22. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Le principe d'égalité et de non-discrimination s'oppose à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure critiquée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.23. En ce qu'elle limite le montant qui peut être facturé pour les prestations de biologie clinique qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et qui sont demandées et fournies en dehors des modalités fixées pour le remboursement, la disposition attaquée soumet au même traitement les prestataires de soins conventionnés et non conventionnés qui effectuent de telles prestations, alors qu'ils se trouvent dans des situations substantiellement différentes.

B.24. En ce qui concerne les prestataires de soins non conventionnés, la mesure attaquée ne comporte aucune interdiction de facturer, pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé, les suppléments d'honoraires rendus possibles par l'application de dispositions législatives. Bien que la mesure attaquée rende moins attrayant pour les prestataires de soins non conventionnés le fait de ne pas souscrire aux accords tarifaires, d'autant que ces prestataires de soins ne bénéficient pas des avantages dont jouissent les prestataires de soins conventionnés, elle ne les prive pas pour autant du choix d'adhérer ou non à ces accords.

B.25. Eu égard à ce qui précède, cette identité de traitement n'est pas déraisonnable au regard de l'objectif de préserver l'accessibilité des prestations de biologie clinique.

B.26. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, le quatrième moyen n'est pas fondé.

B.27. En outre, le quatrième moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 27 de la Constitution, de l'article 12 de la Charte et des articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, lus en combinaison ou non avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée contraint les prestataires de soins non conventionnés à adhérer aux tarifs issus de l'accord tarifaire.

B.28. Les parties requérantes ne démontrent pas en quoi la disposition attaquée pourrait violer la liberté de réunion garantie par l'article 12 de la Charte et par l'article 21 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, de sorte que le moyen est irrecevable en ce qu'il est pris de la violation de ces dispositions.

B.29.1. L'article 27 de la Constitution dispose :

« Les Belges ont le droit de s'associer; ce droit ne peut être soumis à aucune mesure préventive ».

L'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques dispose :

« 1. Toute personne a le droit de s'associer librement avec d'autres, y compris le droit de constituer des syndicats et d'y adhérer pour la protection de ses intérêts.

2. L'exercice de ce droit ne peut faire l'objet que des seules restrictions prévues par la loi et qui sont nécessaires dans une société démocratique, dans l'intérêt de la sécurité nationale, de la sûreté publique, de l'ordre public, ou pour protéger la santé ou la moralité publiques ou les droits et les libertés d'autrui. Le présent article n'empêche pas de soumettre à des restrictions légales l'exercice de ce droit par les membres des forces armées et de la police.

3. Aucune disposition du présent article ne permet aux Etats parties à la Convention de 1948 de l'Organisation internationale du Travail concernant la liberté syndicale et la protection du droit syndical de prendre des mesures législatives portant atteinte – ou d'appliquer la loi de façon à porter atteinte – aux garanties prévues dans ladite convention ».

B.29.2. Dès lors que l'article 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques a une portée analogue à celle de l'article 27 de la Constitution, les garanties qu'il contient forment un ensemble indissociable avec celles qui sont inscrites dans cette disposition constitutionnelle, de sorte que la Cour tient compte de cette disposition conventionnelle lors de son contrôle de la disposition attaquée.

B.30. La liberté d'association prévue par les dispositions précitées a pour objet de garantir la création d'associations privées et la participation à leurs activités. Elle implique le droit de s'associer et celui de déterminer librement l'organisation interne de l'association, mais également le droit de ne pas s'associer.

B.31. La disposition attaquée n'affecte pas le droit des prestataires de soins non conventionnés de ne pas s'associer. Elle n'a ni pour but ni pour effet de contraindre les prestataires de soins non conventionnés à s'associer à des collègues ou à d'autres professionnels. La disposition attaquée limite uniquement la possibilité pour les prestataires de soins non conventionnés de déterminer le montant qu'ils facturent pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire soins de santé et qui sont demandées et fournies en dehors des modalités fixées pour le remboursement. Cette limitation a certes pour

effet que les prestataires de soins non conventionnés doivent facturer les tarifs issus de l'accord tarifaire dans un certain nombre de cas, mais cela ne signifie pas qu'ils sont ainsi obligés de s'associer.

B.32. En ce qu'il est pris de la violation, par la disposition attaquée, de l'article 27 de la Constitution, de l'article 12 de la Charte et des articles 21 et 22 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques, le quatrième moyen n'est pas fondé.

En ce qui concerne le cinquième moyen

B.33. Le cinquième moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49, 56 et 57 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (ci-après : le TFUE), avec l'article 15, paragraphe 2, de la Charte et avec la liberté d'entreprendre, en ce qu'elle imposerait une restriction disproportionnée à la liberté d'établissement et à la liberté de commerce et d'industrie pour les ressortissants d'un État membre sur le territoire d'un autre État membre.

B.34.1. L'article 49 du TFUE dispose :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la liberté d'établissement des ressortissants d'un État membre dans le territoire d'un autre État membre sont interdites. Cette interdiction s'étend également aux restrictions à la création d'agences, de succursales ou de filiales, par les ressortissants d'un État membre établis sur le territoire d'un État membre.

La liberté d'établissement comporte l'accès aux activités non salariées et leur exercice, ainsi que la constitution et la gestion d'entreprises, et notamment de sociétés au sens de l'article 54, deuxième alinéa, dans les conditions définies par la législation du pays d'établissement pour ses propres ressortissants, sous réserve des dispositions du chapitre relatif aux capitaux ».

B.34.2. L'article 56 du TFUE dispose :

« Dans le cadre des dispositions ci-après, les restrictions à la libre prestation des services à l'intérieur de l'Union sont interdites à l'égard des ressortissants des États membres établis dans un État membre autre que celui du destinataire de la prestation.

Le Parlement européen et le Conseil, statuant conformément à la procédure législative ordinaire, peuvent étendre le bénéfice des dispositions du présent chapitre aux prestataires de services ressortissants d'un État tiers et établis à l'intérieur de l'Union ».

B.34.3. L'article 57 du TFUE dispose :

« Au sens des traités, sont considérées comme services les prestations fournies normalement contre rémunération, dans la mesure où elles ne sont pas régies par les dispositions relatives à la libre circulation des marchandises, des capitaux et des personnes.

Les services comprennent notamment :

- a) des activités de caractère industriel,
- b) des activités de caractère commercial,
- c) des activités artisanales,
- d) les activités des professions libérales.

Sans préjudice des dispositions du chapitre relatif au droit d'établissement, le prestataire peut, pour l'exécution de sa prestation, exercer, à titre temporaire, son activité dans l'État membre où la prestation est fournie, dans les mêmes conditions que celles que cet État impose à ses propres ressortissants ».

B.34.4. L'article 15, paragraphe 2, de la Charte dispose :

« Tout citoyen de l'Union a la liberté de chercher un emploi, de travailler, de s'établir ou de fournir des services dans tout État membre ».

B.35.1. Les restrictions visées par les articles 49 et 56 du TFUE sont les mesures adoptées par un État membre de l'Union européenne qui interdisent, gênent ou rendent moins attrayant l'exercice de la liberté d'établissement ou de la libre prestation des services (CJCE, grande chambre, 28 avril 2009, C-518/06, *Commission des Communautés européennes c. République italienne*, ECLI:EU:C:2009:270, point 62; 8 juin 2023, C-468/20, *Fastweb SpA e.a.*, ECLI:EU:C:2023:447, point 81).

Une réglementation d'un État membre de l'Union européenne ne constitue pas une restriction du seul fait que d'autres États membres appliquent des règles moins strictes ou économiquement plus intéressantes aux prestataires de services similaires établis sur leur

territoire (CJCE, grande chambre, 28 avril 2009, C-518/06, précité, point 63; 8 juin 2023, C-468/20, précité, point 85).

B.35.2. Par son arrêt du 12 septembre 2013 en cause de *Kostas Konstantinides* (C-475/11, ECLI:EU:C:2013:542), la Cour de justice de l'Union européenne a plus précisément jugé :

« 47. En outre, il convient de rappeler qu'une réglementation d'un État membre ne constitue pas une restriction au sens du traité FUE du seul fait que d'autres États membres appliquent des règles moins strictes ou économiquement plus intéressantes aux prestataires de services similaires établis sur leur territoire (voir arrêt *Commission/Italie*, précité, point 49 et jurisprudence citée).

48. L'existence d'une restriction au sens du traité ne saurait donc être déduite du seul fait que les médecins établis dans des États membres autres que la République fédérale d'Allemagne doivent, pour le calcul de leurs honoraires pour des prestations fournies sur le territoire du Land de Hesse, se soumettre aux règles applicables sur ce territoire.

49. Toutefois, en l'absence de toute flexibilité du régime en cause au principal, ce qui relève d'une appréciation par le juge national, l'application d'un tel régime, qui serait susceptible d'avoir un effet dissuasif à l'égard des médecins d'autres États membres, serait constitutive d'une restriction au sens du traité.

50. S'agissant de la justification d'une telle restriction, il est de jurisprudence bien établie que des mesures nationales susceptibles de gêner ou de rendre moins attrayant l'exercice des libertés fondamentales garanties par le traité ne peuvent être admises qu'à la condition qu'elles poursuivent un objectif d'intérêt général, qu'elles soient propres à garantir la réalisation de celui-ci et qu'elles n'aillent pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi (voir, notamment, arrêt du 16 avril 2013, *Las*, C-202/11, point 23 et jurisprudence citée).

51. À cet égard, il incombe à la juridiction de renvoi d'examiner si, à supposer que son application dans des circonstances telles que celles décrites dans la décision de renvoi constitue une restriction à la libre prestation de services, la réglementation en cause au principal est fondée sur un objectif d'intérêt général. D'une manière générale, il convient de relever que la protection de la santé et de la vie des personnes, ainsi que le prévoit l'article 36 TFUE, et celle des consommateurs sont des objectifs figurant au nombre de ceux qui peuvent être considérés comme constituant des raisons impérieuses d'intérêt général susceptibles de justifier une restriction à la libre prestation de services (voir en ce sens, notamment, arrêts du 5 décembre 2006, *Cipolla e.a.*, C-94/04 et C-202/04, *Rec. p. I-11421*, point 64 et jurisprudence citée, ainsi que du 8 novembre 2007, *Ludwigs-Apotheke*, C-143/06, *Rec. p. I-9623*, point 27 et jurisprudence citée).

52. En ce qui concerne la question de savoir si une telle réglementation fondée sur un objectif d'intérêt général est propre à garantir la réalisation de l'objectif poursuivi et ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour l'atteindre, il appartient à la juridiction de renvoi de vérifier si cette réglementation répond véritablement au souci d'atteindre l'objectif poursuivi d'une

manière cohérente et systématique. L'analyse de la proportionnalité exige de tenir compte notamment de la sévérité de la sanction envisagée.

53. Il appartient ainsi à la juridiction de renvoi de vérifier si la réglementation en cause au principal constitue une restriction au sens de l'article 56 TFUE et, dans l'affirmative, si elle poursuit un objectif d'intérêt général, est propre à garantir la réalisation de celui-ci et ne va au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi ».

B.36.1. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner si les dispositions attaquées constituent des restrictions au sens des articles 49 et 56 du TFUE, il suffit de constater qu'elles répondent aux conditions de restriction mentionnées en B.35.2.

B.36.2. La disposition attaquée tend en substance à préserver l'accessibilité des prestations de biologie clinique. La loi vise donc à protéger la santé, objectif figurant à l'article 36 du TFUE et qui peut constituer, comme il est dit en B.35.2, une raison impérieuse d'intérêt général susceptible de justifier une restriction à la libre prestation des services.

B.36.3. Il ressort de l'examen des moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution que la disposition attaquée est pertinente et proportionnée à l'aune de cet objectif. La disposition attaquée ne va pas au-delà de ce qui est nécessaire pour atteindre l'objectif poursuivi. En effet, elle n'oblige pas les dispensateurs de soins non conventionnés à adhérer aux accords tarifaires et elle ne leur interdit pas d'appliquer, pour les prestations qui font l'objet d'une intervention de l'assurance obligatoire, les suppléments d'honoraires rendus possibles par des dispositions législatives.

B.36.4. La disposition attaquée ne viole dès lors pas les articles 10, 11 et 23 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 49, 56 et 57 du TFUE.

B.36.5. Un examen à la lumière de l'article 15, paragraphe 2, de la Charte ne pourrait conduire à une autre conclusion. En effet, cette disposition reconnaît la liberté d'établissement et la libre prestation des services, également garanties par les articles 49 et 56 du TFUE. Or, la Charte dispose, aux termes de son article 52, paragraphe 2, que les droits qui y sont reconnus

et qui font l'objet de dispositions dans les traités s'exercent dans les conditions et limites définies par ceux-ci.

B.37. En ce qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec la liberté d'entreprendre, le cinquième moyen n'est pas fondé.

B.38.1. La liberté d'entreprendre, visée par l'article II.3 du Code de droit économique, doit s'exercer « dans le respect des traités internationaux en vigueur en Belgique, du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire tel qu'établi par ou en vertu des traités internationaux et de la loi » (article II.4 du même Code).

B.38.2. La liberté d'entreprendre ne peut être conçue comme une liberté absolue. Elle ne fait pas obstacle à ce que le législateur compétent règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Celui-ci n'interviendrait de manière déraisonnable que s'il limitait la liberté d'entreprendre sans aucune nécessité ou si cette limitation était disproportionnée au but poursuivi. Il ressort déjà de l'examen du cinquième moyen que la disposition attaquée est pertinente et proportionnée au regard de l'objectif qui consiste à préserver l'accessibilité des prestations en biologie clinique.

En ce qui concerne le sixième moyen

B.39. Le sixième moyen est pris de la violation, par la disposition attaquée, des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les prestataires de soins conventionnés et non conventionnés seraient traités différemment. Les deux catégories de prestataires de soins ne sont pas libres de déterminer leurs honoraires, mais les prestataires de soins non conventionnés ne bénéficient pas des avantages sociaux dont bénéficient les prestataires de soins conventionnés.

B.40. Ce moyen est en substance analogue au quatrième moyen et n'est dès lors pas fondé, pour les mêmes motifs que ceux qui sont exposés en B.24 et B.25.

En ce que le moyen est pris des différences relatives aux avantages sociaux qui s'appliquent aux prestataires de soins conventionnés et non conventionnés, cette différence de traitement ne trouve pas son origine dans la disposition attaquée.

B.41. Le sixième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 13 mars 2025.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen