

les critères et les modalités selon lesquels les montants desquels le budget est dépassé ou sera dépassé par les laboratoires de biologie clinique sont récupérés auprès des laboratoires de biologie clinique, ainsi que les règles en fonction desquelles sont calculés les montants qui doivent être reversés dans les comptes de l'Institut national d'Assurance Maladie-Invalidité».

B.6.2. Les parties requérantes soulignent que la possibilité de sanction en cas de dépassement est uniquement organisée en ce qui concerne le budget séparé déterminé pour les prestations de biologie clinique effectuées pour des bénéficiaires non hospitalisés.

B.6.3. Cette disposition opère une distinction entre les laboratoires de biologie clinique suivant qu'ils dispensent des prestations de biologie à des patients hospitalisés ou non hospitalisés qui peut se justifier objectivement et raisonnablement. La Cour ne peut apprécier si, dans la mise en œuvre de cette distinction et dans les mesures prises pour chaque catégorie, le principe d'égalité est rompu puisque cette mise en œuvre est subordonnée à une intervention du Roi qui ne relève pas du contrôle de la Cour.

7. En ce qui concerne l'article 29 de la loi-programme du 30 décembre 1988.

B.7. L'article 29 de la loi-programme abroge l'article 71 de la loi du 7 novembre 1987 par laquelle des crédits provisoires ont été attribués pour les années budgétaires 1987 et 1988, et portant dispositions financières et diverses.

L'article 71 de la loi du 7 novembre 1987 est une disposition transitoire: son application dans le temps était limitée aux années budgétaires 1987 et 1988. Les parties requérantes sont sans intérêt à en demander l'annulation.

PAR CES MOTIFS,

La Cour,

1. décrète le désistement de la partie Leyssen;

2. annule:

1° à l'article 17 de la loi-programme du 30 décembre 1988 qui insère un article 3, § 2, alinéa 2, dans l'arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982, les mots «ou au 4°»;

2° l'article 17 de la loi-programme du 30 décembre 1988 en tant qu'il insère un article 3, § 4, 2° et 3°, dans l'arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982, dans la mesure où ces dispositions concernent les laboratoires visés à l'article 3, § 1^{er}, 4°, de cet arrêté;

3° l'article 17 de la loi-programme du 30 décembre 1988 en tant qu'il insère un article 3, § 4, 7°, dans l'arrêté royal n° 143 du 30 décembre 1982, dans la mesure où cette disposition vise les obligations énoncées au 2° et au 3°;

4° l'article 24 de la loi-programme du 30 décembre 1982, dans la mesure où il vise les dispositions ci-dessus annulées;

3. rejette le recours pour le surplus.

NOTE

QUAND LA COUR D'ARBITRAGE S'INSPIRE DE LA COUR DE STRASBOURG

La Cour d'arbitrage, dans son arrêt «Biorim»¹, a pour la première fois statué sur un recours en annulation d'une norme législative pour violation des articles 6 et 6bis de la Constitution. Elle a en effet partiellement annulé, après les avoir suspendus², les articles 17 et 24 de la loi-programme du 30 décembre 1988. Par cet arrêt, la Cour pose donc les principes qu'elle va appliquer dans son interprétation des articles 6 (égalité des Belges devant la loi) et 6bis (non-discrimination et protection des minorités idéologiques et philosophiques) de la Constitution.

Dans un premier temps, la Cour d'arbitrage précise la portée des normes de référence, et plus spécialement de l'article 6bis de la Constitution, qui dispose que «la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges doit être assurée sans discrimination. A cette fin, la loi et le décret garantissent notamment les droits et libertés des minorités idéologiques et philosophiques». Il semble que la Cour ait veillé à donner à cet article une portée et une interprétation similaire au principe de non-discrimination inscrit à l'article 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme³.

Quant à sa portée, la Cour estime que, «dans sa première partie, cette disposition revêt une portée générale et interdit toute discrimination, quelle que soit son origine: la règle constitutionnelle de non-discrimination est applicable à l'égard de tous les droits et de toutes les libertés reconnus aux Belges» (point B.1.2. de l'arrêt). Cette analyse, qui rejoint celle de la doctrine⁴, est dans la ligne des interprétations textuelles des normes de référence auxquelles nous a habitué la Cour⁵. Elle a l'immense avantage de rendre parfaitement compatibles les articles 6bis de notre Constitution et 14 de la Convention européenne des Droits de l'Homme. En effet, ces deux articles, à la différence de l'article 6 de la Constitution, sont des dispositions que l'on ne peut appliquer indépendamment d'autres dispositions constitutives de droits: l'article 6 de la Constitution prohibe toute discrimination «dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges» et l'article 14 de la Convention fait de même pour «la jouissance des droits et libertés reconnus dans la présente Convention». La compatibilité devient parfaite si l'on ajoute que parmi

(1) Du nom d'un laboratoire de biologie, qui fut le premier à demander l'annulation d'une partie de la loi-programme du 30 décembre 1988.

(2) Arrêt n° 21/89 du 13 juillet 1989, M.B., 21 juillet 1989.

(3) Elle donne ainsi raison au législateur qui estimait que les articles 6 et 6bis s'écartaient moins que les autres articles du Titre II de la Constitution de la formulation utilisée par la Convention (Exposé des motifs du projet de loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, Doc. Parl., Sénat, n° 483/1, p. 2).

(4) Voir notamment Ch. Daubie, «Les techniques de protection des minorités», Ann. Dr., 1972, p. 235; A. Mast et J. Dujardin, Overzicht van het Belgisch grondwettelijk recht, Gent, Story-Scientia, 1983, 7 de druk, pp. 511-512.

(5) A. Rasson-Rolland, «L'interprétation du droit positif», in La Cour d'arbitrage en Actualité et perspectives, Bruxelles, Bruylant, 1988, pp. 311 et s.

les droits et libertés reconnus aux Belges, figurent ceux consacrés par la Convention, dans ses dispositions directement applicables dans notre ordre interne¹.

Cette interprétation est-elle susceptible de renforcer la protection des minorités linguistiques? En rejetant la thèse du Conseil des Ministres selon laquelle l'article 6bis «ne prohiberait que les discriminations pour des raisons idéologiques et philosophiques» (B.1.2.), la Cour semblerait pouvoir, dans un arrêt ultérieur, faire fi des travaux préparatoires qui excluent du champ de l'article 6bis la protection des minorités linguistiques². Toutefois, s'il est acquis que, sur base de la première partie de l'article 6bis, toute discrimination, notamment linguistique, est prohibée, la garantie assurée par la loi et le décret en vertu de la deuxième partie de cet article ne sera pas nécessairement, au vu du texte, due aux minorités linguistiques³. Il apparaît donc que les minorités linguistiques pourront revendiquer une protection négative, en forme de prohibition de toute discrimination. Toutefois, une protection active, sous forme d'exigence constitutionnelle de garanties inscrites dans la loi et le décret, ne leur semble pas, en l'état actuel de la jurisprudence, assurée.

Après avoir précisé la portée de la première partie de l'article 6bis, la Cour développe l'interprétation combinée des articles 6 et 6bis. Elle s'attaque donc à la traditionnelle distinction entre différence de traitement et discrimination: «les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie selon certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la norme considérée; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens et le but visé» (B.1.3.). Fait remarquable, la Cour d'arbitrage a repris, quasiment mot pour mot, la terminologie employée par la Cour européenne des Droits de l'Homme: «l'égalité de traitement est violée si la distinction manque de justification objective et raisonnable. L'existence d'une pareille justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure considérée (...). L'article 14 est également violé lorsqu'il est clairement établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé»⁴.

(1) «(Les) discriminations peuvent s'apprécier en fonction non seulement des droits et libertés constitutionnels mais aussi, si l'on en croit le Vice-Premier Ministre et Ministre des Réformes institutionnelles (N), des droits et libertés garantis par la Convention européenne de sauvegarde des Droits de l'Homme», Rapport du Sénat sur la révision de l'article 107ter de la Constitution, Doc. Parl., S.E., 1988, n° 100-3/2°, p. 2.

(2) Doc. Parl., Chambre, 1969-1970, n° 23/30; Ann. Parl., Sénat, 4 juin 1970.

(3) Il en eut été tout autrement si le texte avait disposé que la loi et le décret garantissent les droits et libertés des minorités notamment idéologiques et philosophiques.

(4) Cour européenne des Droits de l'Homme dans les arrêts du 9 février 1967 et du 23 juillet 1968, Régime linguistique de l'enseignement en Belgique, Série A, p. 34. Pour une analyse de cette jurisprudence, voir notamment M. Bossuyt, L'interdiction de la discrimination dans le droit international des Droits de l'Homme, Bruxelles, Bruylant, 1976, pp. 113 et s. Sur le parallélisme avec la convergence avec la jurisprudence du Conseil d'Etat et des cours et tribunaux, voir notamment R. Andersen, «L'égalité des citoyens devant la loi dans la jurisprudence du Conseil d'Etat statuant au contentieux de l'annulation», R.J.D.A., 1972-1973, p. 81 et s.; L. Ingber, «A propos de l'égalité dans la jurisprudence belge», in L'égalité, Vol. 1, Bruxelles, Bruylant, 1971, p. 3 et s.

Comment marquer plus clairement l'évidente convergence, en matière d'égalité, entre la Constitution et la Convention, et donc l'identité de contrôle assurée par la Cour d'arbitrage et la Cour européenne des Droits de l'Homme?

La Cour va ensuite confronter les critères ainsi définis aux normes qui lui sont soumises. Pour cela, elle va devoir, beaucoup plus qu'elle ne le fait en matière de conflits de compétences¹, avoir recours aux travaux préparatoires des normes entreprises, afin de déterminer plus précisément le but visé par la norme². La Cour va également être amenée, par le prisme de la proportionnalité, à s'ériger en garante des libertés fondamentales, ou en tout cas veiller à l'atteinte à l'ensemble des droits et libertés reconnus aux Belges. Ainsi, dans l'arrêt annoté, la Cour estime qu'«en imposant à toutes les personnes effectuant des prestations de biologie clinique dans un tel laboratoire l'obligation d'être associées de la société, le législateur prévoit tant pour les sociétés que pour ces personnes une obligation présentant certes un rapport avec l'objectif poursuivi, mais qui n'en est pas moins disproportionnée au regard de ce même objectif en raison de l'atteinte excessive que cette disposition apporte à la liberté d'association» (B.2.9. voir dans le même sens B.2.13).

Cependant, la prise en compte par le juge du but poursuivi par le législateur³ ne peut aller jusqu'à une appréciation de la validité de ce but, sous peine de verser dans un jugement d'opportunité⁴. C'est pourquoi la Cour marque clairement les limites de son contrôle: «il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si une mesure établie par la loi est opportune ou souhaitable. C'est au législateur qu'il revient de déterminer les mesures à prendre pour atteindre le but qu'il s'est fixé. Le contrôle de la Cour sur la conformité des lois, décrets et ordonnances aux articles 6 et 6bis de la Constitution porte sur le caractère objectif de la distinction, l'adéquation des mesures au but recherché et l'existence d'un rapport raisonnable entre les moyens employés et l'objectif visé. La Cour n'a pas à examiner en outre si l'objectif poursuivi par le législateur pourrait être atteint ou non par des mesures légales différentes» (B.2.7.).

La Cour a également fixé une autre limite à son contrôle: «le contrôle de la pertinence et de la proportionnalité des moyens échappe au contrôle de la Cour d'arbitrage dans la mesure où les conditions d'octroi et de retrait doivent être déterminées par arrêté royal. Lors de l'adoption des arrêtés portant exécution de cette disposition légale, le pouvoir exécutif doit respecter les dispositions des articles 6 et 6bis de la Constitution. Il n'appartient cependant pas à la Cour d'arbitrage de contrôler la constitutionnalité des arrêtés» (B.4.3.).

(1) Contrairement au Conseil d'Etat, la Cour ne semble pas considérer les travaux préparatoires comme les clés d'interprétation des normes répartitrices de compétences ou des normes entreprises.

(2) Voir le point B.2.2. de l'arrêt annoté.

(3) Cette prise en compte est déjà critiquée par M. Bossuyt, op. cit., p. 119, qui estime que cela introduit un élément subjectif susceptible d'affaiblir le caractère juridictionnel de l'arrêt. Sur ce thème, voir également D. Lagasse, L'erreur manifeste d'appréciation en droit administratif, Bruxelles, Bruylant, 1986, p. 302 et s.

(4) Voir notamment R. Andersen, op. cit., p. 94-95.

On le voit, dans cet arrêt, la Cour d'arbitrage a posé les principes d'interprétation des articles 6 et 6bis de la Constitution. Il lui reviendra évidemment, tout au long d'une jurisprudence qui ne saurait manquer d'être abondante, de les affiner. Il sera tout spécialement intéressant de voir l'attitude qu'elle adoptera s'il lui est demandé de statuer sur l'éventuel caractère discriminatoire d'une norme législative par rapport à une liberté reconnue dans la Convention européenne mais pas dans la Constitution.

Xavier DELGRANGE

LÉGISLATION¹

(1) M.B. du 1^{er} août au 31 octobre 1989.