

Numéro du rôle : 297

Arrêt n° 29/91
du 24 octobre 1991

A R R E T

En cause : la demande de suspension de la loi du 29 décembre 1990 introduite par la société civile agricole STASSART-HIMBE et Henri HAUTIER.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents I. PETRY et J. DELVA,
et des juges J. WATHELET, F. DEBAEDTS, K. BLANCKAERT,
L. DE GREVE et M. MELCHIOR,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par la président I. PETRY,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*

*

I. OBJET DE LA DEMANDE

1. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 28 juin 1991 et reçue au greffe le 1er juillet 1991, la société civile agricole STASSART-HIMBE, dont le siège social est établi à Ouffet, Néblon-le-Moulin, 3, et Henri HAUTIER, agriculteur, domicilié à Baulers, rue de Plancenoit, 6, demandent la suspension de l'article 215 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales, modifiant la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime en insérant dans cette loi un article 4bis (Moniteur belge du 9 janvier 1991).

Par requête adressée à la Cour sous le même pli que la requête mentionnée ci-avant, la société STASSART-HIMBE et Henri HAUTIER prénommés ainsi que d'autres requérants demandent l'annulation de la même disposition.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 1er juillet 1991, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique de la Cour a été publié au Moniteur belge du 30 juillet 1991.

Par ordonnance du 16 juillet 1991, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de

suspension au 19 septembre 1991.

Cette ordonnance a été notifiée aux autorités mentionnées à l'article 76 de la loi organique de la Cour, aux requérants et à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 23 juillet 1991 et remises aux destinataires les 24 et 25 juillet 1991.

La même ordonnance a été notifiée aux parties intervenantes et à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 13 septembre 1991 remises aux destinataires les 16, 17 et 18 septembre 1991.

L'a.s.b.l. Confédération des betteraviers belges, en abrégé C.B.B., dont le siège social est établi à 1000 Bruxelles, boulevard Anspach, 111, a introduit un mémoire le 28 août 1991.

La Société générale des fabricants de sucre de Belgique, dont le siège social est à 1150 Bruxelles, avenue de Tervueren, 182 bte. 4, a introduit un mémoire le 28 août 1991.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire le 5 septembre 1991.

Jean BEAUVOIS, Francine VIATOUR et la société STASSART-HIMBE ont introduit un mémoire le 16 septembre 1991.

Henri HAUTIER a introduit un mémoire le 16 septembre 1991.

Par ordonnance du 17 septembre 1991, la Cour a admis qu'il y avait cause de récusation en la

personne du juge P. MARTENS et a désigné le juge M. MELCHIOR pour le remplacer comme membre du siège.

A l'audience publique du 19 septembre 1991,

- ont comparu :
 - la société agricole STASSART-HIMBE, représentée par Me Y. RANSCELOT et Me E. GREGOIRE, avocats du barreau de Liège;
 - Henri HAUTIER, représenté par Me G. GOISSE, avocat du barreau de Namur;
 - le Conseil des ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles, représenté par Me J.M. VAN DER MEERSCH, avocat du barreau de Bruxelles;
 - l'a.s.b.l. Confédération des betteraviers belges, représentée par Me J.-P. DE BANDT et Me P. PEETERS, avocats du barreau de Bruxelles;
 - l'a.s.b.l. Société générale des fabricants de sucre de Belgique, représentée par Me N. CAHEN loco Me L. SIMONT, avocat à la Cour de cassation;
- les juges-rapporteurs J. WATHELET et L. DE GREVE ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

III. OBJET DE LA DISPOSITION ATTAQUEE

L'article 215 de la loi attaquée introduit dans la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime un article 4bis, dont le § 1er, alinéa 2, est relatif aux accords interprofessionnels réglant les relations individuelles et collectives entre les fabricants de sucre et les vendeurs de betteraves et réglant les droits et obligations des parties contractantes.

"Ces accords interprofessionnels peuvent notamment prévoir des règles en ce qui concerne les conditions d'achat, de livraison, de réception et de paiement des betteraves, en ce qui concerne les conditions de la répartition de droits de livraison de betteraves, la gestion de ces droits et la transmission de ces droits du titulaire vers un tiers avec ou sans transmission de la jouissance de terres et avec ou sans accord écrit du titulaire des droits cédant la jouissance de terres et en ce qui concerne les conditions dans lesquelles des retenues peuvent être effectuées par les fabricants de sucre sur les paiements des betteraves afin de couvrir les frais des activités de ces organisations professionnelles ou afin d'assurer la défense des intérêts qu'elles représentent ou le financement d'une participation dans le capital d'entreprises du secteur concerné."

IV. EN DROIT

- A.1. Au point 2 de leur requête, les requérants justifient à la fois de leur intérêt à agir et du préjudice grave difficilement réparable.

Ils relèvent tous deux qu'ils sont cultivateurs ou agriculteurs et qu'ils exploitent des terres susceptibles de produire des betteraves sucrières mais qu'ils n'ont pas obtenu l'attribution d'un quota betteravier, ce qui les empêche de produire des betteraves et ce qui leur occasionne un manque à gagner qu'ils chiffrent. Il en résulte selon eux un préjudice impossible à réparer pour chaque saison culturale.

Au point 3 de leur requête de suspension, les requérants présentent des moyens qui sont les mêmes que ceux présentés dans leur requête en annulation.

Le premier moyen est pris de la rupture d'égalité par le législateur à l'égard des propriétaires exploitants, précisément parce qu'il a voté une loi pour permettre l'exécution de l'acte annulé par le Conseil d'Etat.

Dans l'exposé des faits contenu au point 1 de leur requête de suspension, les requérants expliquent l'évolution des règles régissant les accords interprofessionnels relatifs à la livraison des betteraves. Ils y expliquent notamment qu'un accord professionnel était intervenu, approuvé par un arrêté ministériel, et que ces actes ont été annulés par un arrêt du Conseil d'Etat du 12 juin 1990, l'arrêt n° 35.194, parce que les associations professionnelles habilitées à con-

clure ces accords professionnels par un règlement C.E.E. ne sont habilitées par ce règlement qu'à fixer des règles relatives à la conclusion et à l'exécution des contrats qui lient les fabricants et les planteurs et ne sont pas habilitées à fixer les règles relatives à des relations contractuelles liant d'autres personnes.

Le Conseil d'Etat considère dès lors que, en prenant cet accord, les associations ont excédé les limites de l'habilitation qui leur était conférée. Il considère aussi que l'accord restreint les droits que l'article 544 du Code civil et la législation sur les baux à ferme confèrent aux propriétaires agricoles et que, pour les raisons déjà exposées, les auteurs de l'accord n'étaient pas habilités par le règlement à déroger à ces dispositions.

Les requérants estiment que le pouvoir législatif, par la disposition attaquée, contourne la motivation du Conseil d'Etat et rompt l'égalité de principe à l'égard des requérants en votant une loi qui permet la validité d'un acte annulé par le Conseil d'Etat.

Les requérants prennent un deuxième moyen tiré de la violation par la loi des articles 6 et 6bis de la Constitution en ce que le nouvel article 4bis consacre une discrimination entre les Belges, exploitants agricoles disposant de terres susceptibles de produire des betteraves. En effet, la loi attaquée a maintenu la possibilité de réserver au preneur sortant de donner ou non son accord au nouveau planteur pour la transmission des droits de livraison. Ils estiment que la loi a permis ainsi la création

d'un système dans lequel il n'y a aucune attribution objective et égalitaire des quotas en fonction de l'ensemble des planteurs, anciens et nouveaux, suivant les surfaces sous labour.

Les requérants, enfin, prennent un troisième moyen tiré de la violation de l'article 11 de la Constitution et de l'article 1er du Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales du 20 mars 1952 approuvé par la loi du 13 mai 1955. Ils estiment que la loi attaquée permet de priver les propriétaires exploitants d'un attribut de leurs terres et de les empêcher de produire des betteraves au même prix que d'autres exploitants.

Ils estiment qu'il y a là une expropriation déguisée d'attributs de la propriété et que la loi ne respecte pas les droits des futurs propriétaires exploitants.

- A.2. Dans son mémoire en intervention, l'a.s.b.l. Société générale des fabricants de sucre de Belgique justifie d'abord la recevabilité de son intervention en faisant valoir qu'elle est une organisation professionnelle représentative des fabricants de sucre, agréée par l'arrêté ministériel du 15 septembre 1986 relatif à la création des groupements de producteurs et des unions de groupements de producteurs dans les secteurs de la betterave sucrière et du sucre. Elle constitue dès lors une des organisations professionnelles habilitées à conclure les accords interprofessionnels dont il est question dans la requête.

La partie intervenante émet des considérations sur

les intérêts des requérants. Elle constate que les requérants, demandeurs en suspension, sont des exploitants agricoles à qui il n'a pas été attribué un droit de livraison parce que, pendant les années de référence, ils n'étaient pas vendeurs de betteraves sucrières

et n'en avaient pas produits. L'a.s.b.l. intervenante estime donc que le grief dont ils se plaignent ne résulte pas de la loi attaquée dont les dispositions sont absolument identiques à l'article 13, § 3, du règlement C.E.E. n° 206/68 qui, si la disposition légale devait être annulée, pourrait constituer le fondement légal d'un accord interprofessionnel réglant la répartition des droits de livraison.

De plus, la partie intervenante fait valoir que, en toute hypothèse, ces requérants n'ont aucun intérêt légitime à demander l'annulation de la disposition légale par ailleurs conforme au droit communautaire puisqu'ils ne sont pas et n'ont pas été pendant plusieurs années des producteurs de betteraves sucrières.

La partie intervenante fait aussi valoir que le grief dont se plaignent les requérants ne découle pas de la loi attaquée mais de l'accord interprofessionnel du 23 décembre 1985 approuvé par arrêté ministériel et que la Cour n'est pas compétente pour examiner l'application qui a été faite d'une disposition communautaire ou d'une disposition légale. La partie intervenante conclut que n'ayant pas intérêt à poursuivre l'annulation, ils n'ont a fortiori pas intérêt à demander la suspension. Elle précise en outre que, puisque la loi se borne à autoriser des accords interprofessionnels, ce n'est pas l'application immédiate de la loi qui cause un grief aux requérants mais l'accord interprofessionnel qui serait conclu en vertu de cette loi et que donc les requérants ne sont pas fondés à demander la suspension de la loi. Elle estime aussi que les chiffres cités par les requérants

sont fantaisistes et elle fait enfin valoir qu'en ce qui concerne particulièrement le quatrième requérant, il aurait, selon ses informations, vendu à son frère, en décembre 1989, les terres dont il allègue être le propriétaire et elle estime qu'il devrait donc justifier de la qualité en laquelle il prétend agir; dans le dossier, on peut relever que la partie requérante a joint une convention entre Monsieur Henri HAUTIER et Monsieur Etienne HAUTIER, une convention du 4 décembre 1989 qui sert sans doute d'appui à ce qu'elle fait valoir ici.

La partie intervenante examine ensuite les moyens.

Elle estime d'abord que le premier moyen est irrecevable à défaut de précision parce qu'il n'expose pas en quoi il y aurait une violation des articles 6 et 6bis de la Constitution. Elle estime qu'en outre, ce moyen n'est pas fondé et qu'il repose sur une interprétation inexacte de l'arrêt du Conseil d'Etat qui reprochait aux dispositions qui lui étaient soumises le défaut d'habilitation des organisations professionnelles à régler comme elles l'avaient fait la transmission du droit de livraison. La loi attaquée n'est donc pas venue valider un acte annulé par le Conseil d'Etat mais pallier le défaut d'habilitation que la haute juridiction avait sanctionné. La partie conclut qu'en tant que le moyen revient à reprocher à la loi attaquée d'avoir contourné l'arrêt d'annulation, il manque en fait. La partie fait par ailleurs valoir qu'il ne saurait être trouvé dans l'objectif du législateur aucune cause de discrimination. Elle compare cette situation avec celle qui était

spécifique à l'affaire n° 244 qu'invoquent les requérants pour conclure que les hypothèses sont distinctes et que se bornant à conférer une habilitation, la loi attaquée ne prive pas les requérants d'une garantie juridictionnelle dès

lors que les dispositions réglementaires qui seraient prises en vertu de cette habilitation sont susceptibles d'être soumises au contrôle du Conseil d'Etat. Elle conclut que le moyen manque donc aussi en droit.

Concernant le deuxième moyen, la partie estime d'abord que dès lors que le droit de livraison est un droit contractuel, le moyen doit être rejeté parce que les articles 6 et 6bis sont étrangers à un droit de cette nature.

La partie intervenante estime par ailleurs que le moyen devrait être rejeté en tant qu'il reproche à la loi une discrimination entre titulaires et non titulaires d'un tel contrat parce que ce n'est pas la loi attaquée qui règle l'attribution et la répartition des droits de livraison mais bien les accords interprofessionnels. Elle fait enfin valoir qu'il faut observer que les droits de livraison ont été négociés de manière à ce que toutes les parties concernées, tous les vendeurs de betteraves dont les requérants n'étaient pas, bénéficient de droits identiques et qu'il va de soi que les requérants ne sauraient trouver une discrimination dans la circonstance que ceux qui comme eux n'étaient pas et ne sont pas des vendeurs de betteraves n'ont pas reçu ce droit.

"La production de sucre et par conséquent la production de betteraves étant limitées par la réglementation communautaire et, ce, dans le but de garantir une rentabilité de ce secteur, la limitation pour l'avenir de l'avantage procuré par l'attribution d'un droit de livraison se trouve en outre justifiée par le but poursuivi par une telle limitation et est dans un rapport de proportionnalité raisonnable avec ce but". La partie

intervenante estime que les requérants n'invoquent pas de discrimination par rapport à ceux qui se trouvent dans la même situation que la leur, d'être exploitant non titulaire d'un droit de livraison.

A propos du troisième moyen, la partie intervenante estime d'abord qu'il est irrecevable à défaut d'intérêt pour la raison déjà invoquée que l'attribution et la répartition des droits de livraison résultent non de la loi attaquée mais de la réglementation communautaire. La partie intervenante fait valoir par ailleurs que le moyen repose sur une analyse inexacte de la nature du droit de livraison qui n'est nullement un attribut de la terre mais le résultat du régime de "quotas" prévu par la réglementation communautaire. "Le droit de livraison n'est pas un attribut du droit de propriété et sa réglementation ne porte pas atteinte à ce droit fondamental". La partie intervenante fait enfin valoir que dès lors que le moyen repose sur une violation de l'article 11 de la Constitution et de l'article 1er du Protocole additionnel, il manque en droit parce que l'atteinte est proportionnelle et raisonnable par rapport au but d'intérêt général poursuivi par la réglementation communautaire.

La partie conclut enfin par quelques considérations sur la demande de suspension qui selon elle doit être rejetée, d'abord à défaut d'intérêt, cela a été évoqué, mais aussi parce que les requérants ne démontrent pas que ce serait l'application immédiate de la norme attaquée qui risquerait de leur causer un préjudice et aussi parce que les moyens dont elle a démontré le non-fondement ne sauraient donc être a fortiori considérés comme sérieux. Enfin, la partie

intervenante estime qu'il n'y a pas de justification sérieuse du préjudice invoqué, que les chiffres cités ne reposent pas sur une estimation digne de considération et qu'en plus la réparation d'un tel préjudice ne saurait être considérée comme réparable dès lors qu'il s'agit d'un manque à gagner.

- A.3. Dans son mémoire en intervention, l'a.s.b.l. Confédération des betteraviers belges justifie d'abord de son intérêt à intervenir dans la procédure par le fait qu'elle est agréée par arrêté ministériel dans le secteur de la betterave sucrière comme union de groupement de producteurs ainsi que comme association de vendeurs de betteraves sucrières et qu'elle peut de la sorte être partie aux accords interprofessionnels qui sont visés dans le règlement C.E.E. ou dans la disposition attaquée.

Elle conteste ensuite la recevabilité de la requête en annulation et de la demande de suspension; elle estime que les requérants ne justifient pas de l'intérêt pour agir devant la Cour d'arbitrage. Elle estime que ces requérants ne démontrent pas que la norme attaquée les affecte directement et défavorablement dans leur situation : en réalité, ce n'est pas la disposition attaquée qui fait grief aux requérants mais ce serait éventuellement, dans un deuxième temps, les accords interprofessionnels qui seraient pris sur cette base légale et seraient rendus obligatoires qui pourraient atteindre les parties requérantes.

Elle examine enfin la demande de suspension.

Elle estime que, dans le prolongement de ce qu'elle vient de dire concernant l'intérêt, les parties ne démontrent a fortiori pas de quelle manière l'application immédiate de la norme illégale contestée pourrait leur causer de manière directe un préjudice sérieux ou

un dommage irréparable. Dès lors, une des deux conditions exigées pour la suspension ne serait pas remplie.

En ce qui concerne le premier moyen, qu'elle réfute pour non-fondement, la partie intervenante estime que la disposition attaquée traduisait l'intention du législateur de créer une base légale pour les accords interprofessionnels et qu'elle ne vise en rien à relever rétroactivement de la nullité qui les frappe l'accord interprofessionnel et l'arrêté ministériel portant approbation de cet accord.

Concernant le deuxième moyen que la partie intervenante réfute également pour non-fondement, elle fait valoir que la disposition légale vise exclusivement à assurer une base légale pour la conclusion d'accords interprofessionnels et ne contient en elle-même aucune disposition relative à l'attribution de droits de livraison pour des betteraves. "L'on voit mal dans ces conditions comment la disposition attaquée aurait pu enfreindre l'égalité entre les exploitants agricoles disposant de terres susceptibles de produire des betteraves".

Concernant le troisième moyen, la partie intervenante estime tout d'abord qu'il n'est pas recevable dans la mesure où il s'appuie sur la violation directe de l'article 11 de la Constitution et de l'article 1er du Protocole additionnel de la Convention européenne des droits de l'homme qui ne relèvent pas de la compétence de la Cour d'arbitrage au regard de l'article 107ter de la Constitution et de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Elle estime en deuxième lieu, à titre subsidiaire, que la disposition légale contestée ne contient en elle-même aucune réglementation privant les propriétaires exploitants d'un attribut de leurs terres et les empêchant de produire des betteraves au même prix que d'autres exploitants, de sorte qu'elle ne viole pas l'égalité entre citoyens.

En troisième lieu, la partie intervenante fait valoir que la conception de droit de livraison comme attribut de la propriété est contraire à la réglementation communautaire et elle cite un arrêt de la Cour de justice des Communautés.

A.4. Dans son mémoire, le Conseil des ministres expose d'abord le système de contingentement de la production betteravière et relève un certain nombre d'inexactitudes dans l'exposé des requérants.

Il examine ensuite l'intérêt des requérants. Il fait valoir que la norme attaquée n'empêche nullement les requérants d'obtenir un droit de livraison de betteraves, qu'il s'agit d'une loi d'habilitation et qu'il n'est donc nullement certain que la norme attaquée lésa directement et automatiquement les requérants alors qu'en outre l'accord interprofessionnel n'a pas encore été approuvé par le ministre compétent. Le Conseil des ministres estime par ailleurs que la société agricole STASSART-HIMBE qui n'a pas produit de betteraves sucrières en 1981 et 1982, les années de référence, et qui n'a pu recevoir un quota lorsqu'elle l'a demandé en 1983 parce que le système n'existait pas encore à l'époque n'a pas intérêt à introduire le recours en annulation

puisque l'annulation de la loi attaquée ne modifierait en rien sa situation. Le Conseil des ministres estime aussi que les chiffres qu'elle avance ne paraissent pas sérieux. Concernant le requérant HAUTIER, le Conseil des ministres estime

que le même raisonnement peut trouver à s'appliquer et qu'il conviendrait d'ajouter que c'est en pleine connaissance de cause que la requérante a acheté en 1984 une ferme qui n'avait plus produit de betteraves depuis plusieurs années et notamment au cours des années de référence.

Le Conseil des ministres examine ensuite les moyens.

Concernant le premier moyen, le Conseil des ministres expose les motifs pour lesquels le Conseil d'Etat a rendu son arrêt d'annulation, motifs tirés du défaut d'habilitation, et relève que le Conseil d'Etat a lui-même estimé que l'autorité compétente pour régler la matière pouvait prévoir un mode de transmission des droits de livraison découlant du caractère qu'elle décidait de leur attribuer. Le Conseil des ministres fait valoir que la disposition attaquée a précisément pour objet de constituer la base légale qui manquait aux actes qui ont été annulés par le Conseil d'Etat. Le Conseil des ministres estime donc que le pouvoir législatif n'a pas contourné la motivation du Conseil d'Etat.

Concernant le deuxième moyen, le Conseil des ministres y voit deux branches. La première branche reviendrait à trouver une discrimination dans le cas d'exploitation betteravière en cas de mouvements fonciers. Le Conseil des ministres estime qu'en permettant aux accords interprofessionnels de réglementer la transmission des droits de livraison vers un tiers avec ou sans transmission de la jouissance de terre et avec ou sans accord écrit du titulaire des droits cédant la jouissance de terre, le législateur n'a pas

autorisé l'établissement de critères qui ne seraient pas objectifs, justifiés et raisonnables.

Il estime que le moyen utilisé par le législateur est normal et nécessaire par rapport à l'objectif poursuivi, permettre l'établissement d'accords interprofessionnels prévus par la réglementation C.E.E., pour limiter la production de betteraves et que ce moyen n'est nullement déraisonnable et n'empêche nullement que tous ceux qui se trouvent dans la même situation spécifique, aisément identifiable, soient traités de la même façon.

La deuxième branche que le Conseil des ministres voit dans ce deuxième moyen est qu'il y aurait discrimination parce qu'il ne peut y avoir de nouvelles exploitations betteravières. En ce qui concerne cette seconde branche, selon le Conseil des ministres, la réponse est immédiate et évidente : "ce n'est pas l'article 215 incriminé qui freine l'augmentation de la production de betteraves en Belgique, mais la réglementation C.E.E.".

Concernant le troisième moyen, le Conseil des ministres estime que les accords interprofessionnels autorisés par la norme entreprise n'entraînent pas une privation de propriété mais une limitation dans l'intérêt général du bénéfice pécuniaire pouvant être retiré de la jouissance d'un bien en cas de production betteravière. Or, estime le Conseil des ministres, une limitation de la jouissance d'un bien peut être imposée par la loi à certains propriétaires d'une catégorie aisément et objectivement identifiable pour autant que l'atteinte ne soit pas disproportionnée par rapport à l'objectif général poursuivi, à savoir

ici le maintien d'un niveau raisonnable de revenus professionnels aux anciens cultivateurs de betteraves sucrières. Le Conseil des ministres estime que la même réglementation vaut pour l'article 11 de la Constitution et l'article 1er du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme. Le Conseil des ministres conclut que les trois moyens invoqués n'apparaissent pas sérieux.

Il aborde enfin le préjudice grave. Il estime que les parties requérantes n'allèguent aucun fait concret de nature à justifier le préjudice exigé par la loi. Il estime aussi que le préjudice invoqué serait uniquement de nature financière et qu'un préjudice pécuniaire n'est pas considéré comme difficilement réparable, d'autant plus lorsque le débiteur éventuel est solvable. Il estime enfin que les parties requérantes, n'ayant pas exploité de betteraves depuis longtemps, ne pourraient raisonnablement alléguer que leur entreprise serait mise en difficulté par l'application immédiate de la norme attaquée.

- A.5. Dans son mémoire en réponse, la requérante HAUTIER conteste la thèse du Conseil des ministres sur le défaut d'intérêt et estime que la loi attaquée lèse directement les parties requérantes dès lors qu'elle autorise la mise en oeuvre de règles qui subordonnent la transmission des droits de livraison à l'accord écrit du titulaire du droit. Elle fait par ailleurs valoir que le requérant HAUTIER, qui s'est vu refusé dès 1984 l'attribution d'un quota perd avec la loi attaquée la chance d'en acquérir un par application de la règle générale de dispersion des droits de livraison du fait du mouvement foncier puisque la loi

attaquée permet l'établissement d'une règle dérogatoire à la règle générale qui avantage l'ancien planteur amené à donner son accord.

Concernant le premier moyen, le requérant HAUTIER estime que la loi attaquée qui rattache le quota betteravier à la personne du planteur contredit la thèse du Conseil d'Etat qui considérerait ce quota comme un droit incorporel immobilier, même s'il revêt un caractère personnel.

Concernant le deuxième moyen, la partie estime que l'intervention du législateur est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi, la limitation de la production betteravière en ce que la mesure prise implique une limitation excessive et injustifiée du droit fondamental qu'est le droit à la propriété.

Concernant le troisième moyen, la partie estime que les accords interprofessionnels autorisés par la loi peuvent conduire à une expropriation "dès lors qu'il est indéniable que la négociation des droits de livraison par le planteur "qui est devenu propriétaire de son quota" se fait au préjudice direct et immédiat des droits et intérêts de toute personne intéressée par la reprise des terres agricoles, que ce soit en tant que propriétaire voulant adresser un préavis de congé pour exploitation personnelle ou que ce soit en tant que preneur, cessionnaire d'une exploitation agricole".

- A.6. La Cour a reçu un mémoire en réponse des requérants BEAUVOIS et VIATOUR ainsi que du requérant STASSART-HIMBE. Ce mémoire n'est recevable que pour ce dernier, les deux autres requérants n'étant pas demandeurs en suspension et donc pas parties à la procédure en suspension.

Concernant l'intérêt à agir, la requérante

STASSART-HIMBE fait valoir que les nouveaux accords interprofessionnels ont déjà été conclus (et seraient même appliqués dans la pratique); l'annulation de la loi attaquée les priverait de base légale de sorte qu'après leur approbation, ils pourraient faire l'objet d'une annulation par le Conseil d'Etat.

Concernant le premier moyen, la partie estime que par la loi attaquée, le législateur a voulu donner une base légale aux accords interprofessionnels mais qu'il n'a pas autorisé ceux-ci à déroger à l'article 544 du Code civil et à la législation sur les baux à ferme à défaut de disposition précise quant à cette modification.

Concernant le deuxième moyen, la partie estime que le législateur devait, dans les limites fixées par la C.E.E. répartir les droits de livraison mais qu'il n'était pas autorisé ce faisant à établir des distinctions entre planteurs, contraires à l'article 6 de la Constitution. Elle pose la question de savoir s'il est juste et raisonnable que les producteurs en place, parce qu'ils justifient de livraisons pendant les années de référence puissent monopoliser à leur seul profit les droits de livraison (en les exerçant ou en les monnayant) au détriment de tous les autres exploitants de terres susceptibles de produire des betteraves.

Concernant le troisième moyen, la requérante insiste sur la discrimination injustifiée qui avantage les anciens planteurs.

Concernant le préjudice difficilement réparable, la requérante se demande quel serait le débiteur

solvable

auquel elle devrait s'adresser pour obtenir la réparation du préjudice.

Quant à l'objet du recours en annulation

- B.1. Il résulte de l'article 21 de la loi spéciale organique du 6 janvier 1989 qu'une demande de suspension ne peut être introduite que conjointement avec le recours en annulation ou après qu'un tel recours a déjà été introduit. La demande de suspension est dès lors subordonnée au recours en annulation. Il convient donc, dès le stade de la demande de suspension, d'opérer un premier examen permettant de déterminer avec précision quel est l'objet du recours en annulation.
- B.2. Les parties requérantes demandent l'annulation de l'article 215 de la loi du 29 décembre 1990 portant des dispositions sociales qui insère un article 4bis dans la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.

Cet article dispose :

"§ 1er. Sans préjudice des dispositions de l'article 3 de la présente loi, le Roi peut déterminer les conditions dans lesquelles le Ministre de l'Agriculture agréé les organisations professionnelles représentatives des fabricants de sucre et des vendeurs de betteraves et approuve les accords interprofessionnels réglant les relations individuelles et collectives entre fabricants de sucre et vendeurs de betteraves et réglant les droits et obligations des parties contractantes.

Ces accords interprofessionnels peuvent notamment prévoir des règles en ce qui concerne les conditions d'achat, de livraison, de réception et paiement des betteraves, en ce qui concerne les conditions de la répartition de droits de

livraison de betteraves, la gestion de ces droits et la transmission de ces droits du titulaire vers un tiers avec ou sans transmission de la jouissance de terres et avec ou sans accord écrit du titulaire des droits cédant la jouissance de terres et en ce qui concerne les conditions dans lesquelles des retenues peuvent être effectuées par les fabricants de sucre sur les paiements des betteraves afin de couvrir les frais des activités de ces organisations professionnelles ou afin d'assurer la défense des intérêts qu'elles représentent ou le financement d'une participation dans le capital d'entreprises du secteur concerné.

§ 2. Sans préjudice des dispositions de l'article 3 de la présente loi, le Roi peut déterminer les conditions dans lesquelles le Ministre de l'Agriculture agréé des organisations professionnelles représentatives soit des fabricants de sucre, soit des vendeurs de betteraves, soit des fabricants de sucre et vendeurs de betteraves et approuve les règles communes fixées par ces organisations professionnelles représentatives.

Ces règles communes peuvent concerner la production et la mise sur le marché des betteraves et du sucre et la défense des intérêts représentés.

Ces règles communes ne peuvent être contraires aux dispositions des accords interprofessionnels, visés au § 1er.

§ 3. Les organisations professionnelles représentatives agréées se soumettent au contrôle du Ministre de l'Agriculture ou de ses délégués en ce qui concerne leur comptabilité et en ce qui concerne l'application des accords interprofessionnels et règles communes approuvés.

Le contrôle peut être exercé par des fonctionnaires qui assistent comme observateurs à des réunions des organes de gestion.

Les accords interprofessionnels et les règles communes approuvés ont les effets juridiques de règlements et lient les catégories de personnes concernées. Ils sont publiés au Moniteur belge en annexe à l'arrêté ministériel d'approbation."

- B.3. En vertu de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la requête doit indiquer l'objet du recours et contenir un

exposé des

faits et des moyens. La Cour d'arbitrage doit déterminer l'étendue du recours en annulation à partir du contenu de la requête.

Il apparaît en l'espèce que les griefs des requérants visent exclusivement le deuxième alinéa du § 1er de l'article 4bis. A l'audience, les parties ont indiqué plus précisément qu'elles contestaient trois éléments dans cette disposition : l'habilitation donnée aux organisations professionnelles de régler par des accords interprofessionnels a) les conditions de la répartition de droits de livraison de betteraves, b) la transmission de ces droits du titulaire vers un tiers avec ou sans transmission de la jouissance de terres et avec ou sans accord écrit du titulaire des droits cédant la jouissance de terres et c) les conditions dans lesquelles des retenues peuvent être effectuées par les fabricants de sucre sur les paiements des betteraves afin de couvrir les frais des activités de ces organisations professionnelles ou afin d'assurer la défense des intérêts qu'elles représentent ou le financement d'une participation dans le capital d'entreprises du secteur concerné.

- B.4. La Cour considère que les moyens pris par les requérants concernent effectivement la répartition et la transmission des droits de livraison. Il n'apparaît par contre pas du contenu de la requête que les requérants contestent l'habilitation à régler les conditions dans lesquelles des retenues peuvent être effectuées par les fabricants de sucre sur les paiements des betteraves. Au stade de la demande de suspension, le recours ne semble donc pas recevable à cet égard.

En ce qui concerne l'habilitation à régler les conditions de la répartition de droits de livraison de betteraves

B.5. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- 1° des moyens sérieux doivent être invoqués;
- 2° l'exécution immédiate de la loi attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Comme ces deux conditions sont cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas satisfaite entraîne le rejet de la demande de suspension.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 exige que la demande contienne un exposé des faits de nature à "établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable"; c'est dès lors une véritable démonstration d'un tel risque qui est exigée.

B.6. L'article 4bis, § 1er, alinéa 2, attaqué dispose :
"Ces accords interprofessionnels peuvent notamment prévoir des règles (...) en ce qui concerne les conditions de la répartition de droits de livraison de betteraves."

Cette disposition ne fixe pas directement les règles de répartition des droits de livraison de betteraves ni même certains principes de répartition.

Elle se limite à habiliter les organisations professionnelles concernées à régler la matière par les accords interprofessionnels.

Même en admettant que le document intitulé par les requérants "nouvel accord interprofessionnel" -non encore approuvé par le Ministre-, déposé au dossier, puisse servir de soutien à l'exposé des faits exigé par l'article 22 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, celui-ci ne permet pas de conclure à l'existence d'un risque de préjudice grave difficilement réparable qui serait imputable à la loi.

En ce qui concerne l'habilitation à régler la transmission des droits de livraison de betteraves du titulaire vers un tiers avec ou sans transmission de la jouissance de terres et avec ou sans accord écrit du titulaire des droits cédant la jouissance de terres

- B.7. L'article 4bis, § 1er, alinéa 2, attaqué dispose :
"Ces accords interprofessionnels peuvent notamment prévoir des règles en ce qui concerne ... la transmission de ces droits du titulaire vers un tiers avec ou sans transmission de la jouissance de terres et avec ou sans accord écrit du titulaire des droits cédant la jouissance de terres."

- B.8. Les requérants estiment que l'application immédiate de la loi attaquée risque de leur causer un préjudice grave difficilement réparable.

Pour qu'une suspension puisse être décidée, il est requis notamment que la règle dont le requérant demande la suspension lui cause ou soit de nature à lui causer directement un préjudice grave si elle n'est pas suspendue. Le législateur subordonne la reconnaissance par la Cour d'un préjudice grave difficilement réparable à la présence, dans la requête, d'un exposé des faits concrets de nature à l'établir.

Les parties requérantes font valoir à l'appui de la demande en suspension le préjudice financier qui résulte pour elles du manque à gagner provenant de la différence de rentabilité entre la production rentable de betteraves, qu'elles ne peuvent réaliser à défaut de droit de livraison, et la production de colza qu'elles prennent en exemple. Ce préjudice qui se reproduit chaque année est, selon elles, impossible à réparer. A priori ce préjudice ne résulte pas de la transmission des droits de livraison mais de la répartition de ceux-ci. La Cour a estimé (supra B.6.) qu'un tel préjudice n'était pas imputable à la loi.

Les requérants ont cependant, dans leur mémoire et à l'audience, précisé leur préjudice de la manière suivante : la disposition attaquée permet la conclusion d'accords interprofessionnels qui, en cas de mouvements fonciers, neutraliseraient la redistribution des quotas devenus vacants à l'ensemble des planteurs par des accords impliquant l'accord de l'ancien exploitant. Il est exact que

la disposition

attaquée permet à l'accord interprofessionnel de subordonner la transmission du droit de livraison à l'accord de l'ancien exploitant titulaire de ce droit. Les parties ne précisent pas à partir de quand elles ont subi ce préjudice. La Cour doit vérifier si le préjudice prétendu résulte directement de l'application immédiate de la loi attaquée.

L'impossibilité pour les requérants de pratiquer avec rentabilité la production de la betterave durant les années antérieures à 1991 n'est pas imputable à la loi attaquée, publiée au Moniteur belge du 9 janvier 1991, mais à la répartition initiale des droits de livraison qu'il ne revient pas à la Cour d'arbitrage de juger.

Cette impossibilité de pratiquer avec rentabilité la production de la betterave pour la saison agricole de 1991 ne peut davantage être imputable à la loi attaquée puisqu'il n'y a pas eu d'application de celle-ci par accords interprofessionnels approuvés par arrêté ministériel réglant la matière.

Il apparaît cependant que la loi attaquée pourrait pour l'avenir et notamment pour la saison agricole 1992 causer un préjudice au requérant.

En effet, si un accord interprofessionnel pris sur base de la loi attaquée subordonnait la transmission des droits de livraison à l'accord de l'ancien exploitant, il risquerait effectivement d'empêcher toute redistribution des droits de livraison dont pourraient bénéficier les requérants en tant que nouveaux planteurs, leur occasionnant de ce fait la perte d'une chance d'obtenir un droit de livraison et donc un manque

à gagner éventuel.

Ce manque à gagner ne serait pas nécessairement évité par la suspension de la loi puisque les requérants ne pourraient recevoir de droit de livraison qu'à la condition qu'il y ait des modifications entraînant une redistribution des droits de livraison et que cette redistribution leur soit favorable.

La Cour observe que les requérants ne fournissent aucun élément lui permettant d'apprécier dans quelle mesure une redistribution des droits de livraison pourrait intervenir et leur être - éventuellement- favorable.

En ne permettant pas à la Cour de vérifier le risque de manque à gagner qu'ils invoquent, les requérants ne satisfont pas aux exigences de l'article 22 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Il résulte de ce qui précède, que le préjudice invoqué ne peut constituer le préjudice grave difficilement réparable résultant de l'application immédiate de la loi attaquée, exigé par la loi spéciale du 6 janvier 1989 pour que la Cour puisse décider la suspension de la disposition attaquée.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 24 octobre 1991.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

I. PETRY