

Numéro du rôle : 408
Arrêt n° 33/93 du 22 avril 1993

ARRET

En cause : la question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat par arrêt du 7 février 1992 en cause de la s.a. Petitjean et frères et consorts contre l'Etat belge.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents F. Debaedts et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige et G. De Baets, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet*

Par son arrêt n° 38.696 du 7 février 1992 en cause de la société anonyme Petitjean et frères, l'association sans but lucratif Fédération belge des entreprises de distribution, et l'association sans but lucratif Association belge des entreprises d'alimentation à succursales contre l'Etat belge représenté par le ministre des Finances, le ministre des Affaires sociales et le secrétaire d'Etat à la Santé publique et à la Politique des handicapés, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante : « L'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires viole-t-il les articles 6 et *6bis* de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par son arrêt n° 29.953 du 29 avril 1988, le Conseil d'Etat a annulé pour vice de forme l'arrêté royal du 4 juillet 1986 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant d'expertises, examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson, qui avait produit ses effets à partir du 1er juillet 1986. Un nouvel arrêté royal a été pris le 25 janvier 1989; il a le même objet que l'arrêté royal du 4 juillet 1986 et contient en outre des dispositions transitoires qui fixent le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, des examens et des contrôles sanitaires effectués pendant la période du 1er juillet 1986 à la date de son entrée en vigueur.

La société anonyme Petitjean et frères et consorts a demandé au Conseil d'Etat, le 8 mai 1989, l'annulation de cet arrêté royal du 25 janvier 1989 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson. Cet arrêté ayant reçu force de loi par l'effet de la disposition qui fait l'objet de la question préjudicielle, la requérante a en outre invité le Conseil d'Etat à interroger la Cour sur la conformité de cette disposition aux articles 6 et *6bis* de la Constitution, en faisant valoir qu'il fallait rechercher la raison de cette validation législative dans le recours qu'elle a introduit contre l'arrêté royal du 25 janvier 1989 et que la loi la prive de manière discriminatoire « d'une garantie juridictionnelle essentielle ».

Le Conseil d'Etat a fait droit à cette demande dans les termes énoncés ci-dessus.

III. *La procédure devant la Cour*

La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée reçue au greffe le 13 avril 1992.

Par ordonnance du même jour, 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.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 30 avril 1992 remises aux destinataires les 4 et 5 mai 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi susdite a été publié au *Moniteur belge* du 5 mai 1992.

La société anonyme Petitjean et frères, ayant son siège social à Wandre, 71 rue Bastin, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 12 juin 1992.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Loi 16, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 12 juin 1992.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 23 juin 1992 et remises aux destinataires les 24 et 25 juin 1992.

La s.a. Petitjean et frères a déposé un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 17 juillet 1992.

Par ordonnances du 12 octobre 1992 et du 2 mars 1993, la Cour a prorogé, respectivement jusqu'au 13 avril 1993 et jusqu'au 13 octobre 1993, le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Le juge J. Wathelet ayant été choisi comme président, le juge J. Delruelle a été désignée pour compléter le siège par ordonnance du 15 septembre 1992. Le président J. Wathelet a été admis à la retraite le 19 novembre 1992.

Le juge F. Debaedts ayant été choisi comme président, le juge G. De Baets a été désigné en qualité de membre du siège et en qualité de rapporteur par ordonnance du 4 février 1993.

Par ordonnance du 4 mars 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 25 mars 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 5 mars 1993 remises aux destinataires les 8, 9 et 13 mars 1993.

A l'audience du 25 mars 1993 :

- ont comparu :

. la s.a. Petitjean et frères, représentée par Me Fr. Bodden, Me J. et Me Ch. Defraigne, avocats du barreau de Liège;

. Le Conseil des ministres, représenté par Me M. Fadeur, avocat du barreau de Charleroi;

- les juges L. François et G. De Baets ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

IV. *Les dispositions en cause*

1. La loi du 13 juillet 1981 a créé un Institut d'expertise vétérinaire chargé notamment de procéder aux examens liés à l'exercice du contrôle sanitaire qu'elle définit.

En vertu de l'article 9 de ladite loi, l'Institut est notamment financé par le produit des droits perçus en exécution des articles 6 et 12 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et de l'article 6 de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes.

Les arrêtés royaux du 4 juillet 1986 et du 25 janvier 1989 furent pris sur la base de ces dispositions.

2. L'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires énonce :

« Les dispositions de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, des examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson, ont force de loi. »

3. Dans son avis précédant la loi du 16 juillet 1990, le Conseil d'Etat a fait observer :

« L'article 11 donne force de loi à l'arrêté royal du 25 janvier 1989 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson. Le Conseil d'Etat, section d'administration, est actuellement saisi de plusieurs recours contre cet arrêté royal qui est entré en vigueur le 1er avril 1989. Indépendamment de la constatation que, par ce procédé, on intervient dans des instances pendantes, il y a lieu de signaler que l'article 11 aura pour effet de faire perdre son caractère réglementaire à l'arrêté royal du 25 janvier 1989 susvisé, de sorte que celui-ci ne pourra plus, désormais, être modifié que par une loi. Dans ces circonstances, une solution plus élégante et moins critiquable pourrait consister, en ce qui concerne la délégation de pouvoirs au Roi, à expliciter par la voie d'une loi interprétative les différentes dispositions légales en application desquelles l'arrêté royal du 25 janvier 1989 a été pris, de manière telle que tout doute relatif à la légalité de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 serait dissipé. Le Gouvernement devra examiner si un tel procédé peut être suivi en l'espèce... » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1158/1, pp. 17 et 18)

V. *En droit*

- A -

Position de la s.a. Petitjean et frères

A.1. La validation législative est un instrument, fort controversé et condamné par la doctrine unanime, par lequel le législateur donne force de loi à une norme susceptible d'être annulée par le Conseil d'Etat. Cet instrument porte atteinte au principe de légalité, au droit d'accès à un tribunal implicitement garanti par l'article 6, paragraphe 1, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, à l'autorité de chose jugée et au principe de la séparation des pouvoirs et des fonctions. Il a été condamné par l'arrêt n° 16/91 de la Cour.

En l'occurrence, le législateur a voulu éviter une éventuelle mais très probable censure juridictionnelle en privant d'effets les recours introduits par les parties requérantes devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté royal du 25 janvier 1989 validé qui a eu pour objet de se substituer à l'arrêté royal du 4 juillet 1986 annulé par le Conseil d'Etat.

La disposition qui empêche ce dernier de se prononcer sur les demandes d'annulation des requérants et prive ceux-ci d'une garantie juridictionnelle essentielle dont jouissent tous les citoyens est critiquable.

Position du Conseil des ministres

A.2. L'article 10 de la loi du 16 juillet 1990 a prévu le transfert au Trésor des réserves de l'Institut d'expertise vétérinaire en ne mettant en cause ni le principe d'égalité entre organismes d'intérêt public, ni d'ailleurs l'équilibre financier de l'Institut.

A cette occasion, le législateur a dû nécessairement assurer la sécurité du financement de l'Institut, réglé par l'arrêté royal du 25 janvier 1989. La disposition attaquée vise dès lors à assurer la survie de l'Institut par la sécurité de son financement et, en outre, à procurer une plus grande sécurité juridique en faveur des contribuables, puisque les droits ne pourront plus à l'avenir être modifiés que par une loi.

L'avis du Conseil d'Etat relatif à cette disposition n'était pas négatif; une autre méthode était certes suggérée pour atteindre le même résultat mais il est démontré par là qu'il n'y a pas eu d'atteinte au principe d'égalité.

Quant à l'arrêt n° 16/91, il ne peut être invoqué puisque, contrairement aux dispositions concernées par cet arrêt, l'arrêté royal du 25 janvier 1989 n'a été ni annulé ni suspendu par le Conseil d'Etat.

Réponse de la s.a. Petitjean et frères

A.3.1. La question n'est pas de savoir si l'article 10 de la loi du 16 juillet 1990 a porté atteinte au principe d'égalité entre les organismes d'intérêt public mais de savoir si, en donnant force de loi à un arrêté royal dont la censure est soumise au Conseil d'Etat, le législateur a privé une catégorie déterminée de citoyens du bénéfice que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat reconnaît à tous les citoyens.

A.3.2. La lecture faite par le Conseil des ministres de l'avis donné par le Conseil d'Etat ne peut être admise : le législateur n'a pas opté pour l'une des branches de l'alternative proposée par le Conseil d'Etat (soit ne pas donner force de loi à l'arrêté royal du 25 janvier 1989 et laisser le Conseil d'Etat en apprécier la légalité, soit expliciter par la voie d'une loi interprétative les différentes dispositions légales en application desquelles cet arrêté royal avait été pris) mais a « validé *a priori* » des dispositions attaquées devant le Conseil d'Etat et a laissé subsister un doute sur leur légalité, de telle sorte que l'on ne peut déduire de cet avis que la validation de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 ne porterait pas atteinte au principe d'égalité.

A.3.3. Le fait que les dispositions validées n'aient été ni annulées ni suspendues dans leur exécution est indifférent en l'espèce.

En effet, dès l'instant où le législateur prive une catégorie déterminée de citoyens du bénéfice que l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat reconnaît à tous les citoyens, il viole le principe contenu dans les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Le but poursuivi par le législateur n'est pas légitime; le serait-il, il n'existerait pas de rapport de proportionnalité entre ce but et la validation critiquée, compte tenu des effets de celle-ci et de la nature des principes en cause. En effet, en donnant force de loi à l'arrêté royal et en l'exemptant ainsi de la censure du Conseil d'Etat, la partie adverse a utilisé un moyen hors de proportion avec le but recherché alors qu'une autre technique avait été suggérée par le Conseil d'Etat.

- B -

B.1. En donnant force de loi à l'arrêté royal du 25 janvier 1989 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson, le législateur a entendu « procurer une plus grande sécurité juridique en faveur des contribuables, ces droits ne pouvant à l'avenir plus être modifiés que par une loi » et « mettre fin aux incertitudes qui existent concernant la base légale des recettes » de l'Institut d'expertise vétérinaire (*Doc. parl.*, Chambre, exposé des motifs, 1989-1990, n° 1158/1, pp. 5 et 6).

B.2. L'article 14 des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, permet à tous les citoyens d'introduire un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat contre les actes des autorités administratives et institue ainsi de la manière la plus générale une garantie juridictionnelle contre ces actes.

En alléguant que l'arrêté confirmé par la disposition litigieuse constituait une mesure qu'il aurait été inopportun d'annuler, le Conseil des ministres ne fournit pas, faute de circonstances exceptionnelles, une justification du procédé critiqué qui serait suffisante au regard des articles 6 et *6bis* de la Constitution. En alléguant que cette disposition tend en outre à procurer une plus grande sécurité juridique parce qu'il en résulte que le contenu de l'arrêté confirmé ne pourra plus être modifié que par une loi, le Conseil des ministres avance un argument dépourvu de fondement car il n'est pas nécessairement préférable qu'une règle de droit soit malaisée à modifier et se trouve pour cette raison formulée dans une loi plutôt que dans un arrêté.

L'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires a donc pour seul objet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer sur l'irrégularité éventuelle d'un arrêté royal déféré à sa censure. La catégorie des citoyens à laquelle s'applique l'arrêté royal du 25 janvier 1989 se voit ainsi privée par le législateur d'une garantie juridictionnelle donnée à tous les citoyens sans que cette différence de traitement soit justifiée par les objectifs allégués.

L'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 viole donc les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

l'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires viole les articles 6 et *6bis* de la Constitution.

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 22 avril 1993.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior