

Numéros du rôle : 1414,1450, 1452, 1453 et 1454
Arrêt n° 17/2000 du 9 février 2000

ARRET

En cause : les recours en annulation des articles 10, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 21, dernier alinéa, et 23 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, introduits par E. Pelsser et autres, la s.a. Georges Lornoy en Zonen et autres, la s.a. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, la s.a. Distriporc et la s.a. Viande Express et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 1998 et parvenue au greffe le 14 septembre 1998, un recours en annulation des articles 14, 15, 16, 20, 21 et 23 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 1998) a été introduit par E. Pelsser, demeurant à 4880 Aubel, rue Kierberg 2, la s.p.r.l.u. E. Pelsser, dont le siège social est établi à 4880 Aubel, rue Kierberg 2, Y. Daenen, demeurant à 4600 Visé, rue de Dalhem 23/D2, E. Debruycker, demeurant à 9290 Overmere, Moenstraat 178, la s.a. Debruycker, dont le siège social est établi à 9290 Overmere, Moenstraat 178, la s.a. Claude Picron et Fils, dont le siège social est établi à 7971 Wadelincourt, rue des Briqueteries 4, la s.p.r.l. Bernard, dont le siège social est établi à 6900 Humain, rue de Thys 42, la s.p.r.l. Lietaer, dont le siège social est établi à 8930 Lauwe, Waterstraat 124, B. Waneukem, demeurant à 7823 Ath, chemin des Bragues 10, la s.p.r.l. Pol Bastin, dont le siège social est établi à 6660 Houffalize, rue de la Villa Romaine 52, E. Schleck, demeurant à 4760 Bullange, Wirtzfeld 55, H. Solheid, demeurant à 4760 Bullange, place du Marché 250, D. Masson, demeurant à 6460 Bailièvre, Les Fermes 69, la s.a. Kessler, dont le siège social est établi à 4760 Bullange, Dor 284, la s.a. Dovran, dont le siège social est établi à 4650 Herve, Ferme de Rosay 77, la s.a. Agrigaume, dont le siège social est établi à 6810 Chiny-Izel, rue du Haut Courtil 12, et J. Kessler, demeurant à 4837 Baelen, rue Heggensbrück 5.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1414 du rôle de la Cour.

b. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 28 et 30 octobre 1998 et parvenues au greffe les 29 octobre et 3 novembre 1998, un recours en annulation des articles 10, 12, 14, 17, 21, dernier alinéa, et 23 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 1998) a été introduit par :

- la s.a. Georges Lornoy en Zonen, dont le siège social est établi à 2440 Geel, Winkelom 52, la s.a. Jos Theys, dont le siège social est établi à 3500 Hasselt, Havenstraat 15,

la s.a. Vee- en Vleeshandel Vanlommel, dont le siège social est établi à 2260 Westerlo, Olenseweg 240, la.s.b.l. Beroepsvereniging voor de Kalfsvleessector, dont le siège est établi à 2540 Hove, Geelhandlaan 8, la s.a. Juveplan, dont le siège social est établi à 2460 Kasterlee, Reties Heike 19 (numéro 1450 du rôle),

- la s.a. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, dont le siège social est établi à 8870 Izegem, Gentse Heerweg 78 (numéro 1452 du rôle),

- la s.a. Distriporc, dont le siège social est établi à 9240 Zele, Industriezone Baaikensstraat 2 (numéro 1453 du rôle),

- la s.a. Viande Express, dont le siège social est établi à 8920 Langemark, Cayennestraat 86A, la s.a. Veehandel Lernout, dont le siège social est établi à 8980 Passendale, Kraaiveldstraat 21, la s.a. Voeders De Westhoek, dont le siège social est établi à 8980 Zonnebeke, Klokhofstraat 11, la s.a. Openbaar Slachthuis, dont le siège social est établi à 2220 Heist-op-den-Berg, Mechelsesteenweg 101-103, W. Kokx, demeurant à 2340 Beerse, Polendam 32, et J. Stevens, demeurant à 3930 Hamont, Laagstraat 23 (numéro 1454 du rôle).

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1450, 1452, 1453 et 1454 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

a) *Dans l'affaire n°1414*

Par ordonnance du 14 septembre 1998, 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 octobre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 octobre 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 1998.

b) *Dans les affaires n^{os} 1450, 1452, 1453 et 1454*

Par ordonnances du 29 octobre 1998 et du 3 novembre 1998, le président en exercice a désigné les juges des sièges 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 4 novembre 1998, la Cour a joint les affaires n^{os} 1414 et 1450.

Par ordonnance du 18 novembre 1998, la Cour a joint les affaires n^{os} 1452, 1453 et 1454 aux affaires déjà jointes n^{os} 1414 et 1450.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 décembre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 janvier 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, dans chacune des affaires, par lettres recommandées à la poste le 8 février 1999.

c) *Dans toutes les affaires*

Les mémoires, introduits par le Conseil des ministres dans chacune des affaires, ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 février 1999.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la s.a. Viande Express et autres, par lettre recommandée à la poste le 23 mars 1999, dans l'affaire n° 1454;

- la s.a. Georges Lornoy en Zonen et autres, par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1999, dans l'affaire n° 1450;

- la s.a. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, par lettre recommandée à la poste le 25 mars 1999, dans l'affaire n° 1452;

- E. Pelsser et autres, par lettre recommandée à la poste le 26 mars 1999, dans l'affaire n° 1414;

- la s.a. Distriporc, par lettre recommandée à la poste le 29 mars 1999, dans l'affaire n° 1453.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique, par lettre recommandée à la poste le 15 juin 1999.

Par ordonnances du 24 février 1999 et du 29 juin 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 11 septembre 1999 et 11 mars 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 29 septembre 1999 après avoir déclaré le mémoire en réplique introduit par le Conseil des ministres le 15 juin 1999 irrecevable et l'avoir écarté des débats et après avoir invité les parties requérantes à expliciter, lors de l'audience, l'intérêt qu'elles ont à l'annulation de l'article 21 de la loi du 23 mars 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 15 juillet 1999.

A l'audience publique du 29 septembre 1999 :

- ont comparu :

. Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1414;

. Me J. Keustermans et Me B. Backx *loco* Me L. Schuermans, avocats au barreau de Turnhout, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1450;

. Me Y. Van Gerven et Me B. Schutyser, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1452;

. Me P. Jongbloet *loco* Me M. Denys, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 1453;

. Me J. Arnauts-Smeets et Me G. Vekemans, avocats au barreau de Turnhout, et Me K. Luyckx, avocat au barreau d'Anvers, pour la partie requérante dans l'affaire n° 1454;

. Me K. Coppenholle, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J.-M. Nelissen Grade, avocat à la Cour de cassation, Me J.-M. van der Mersch et Me A. Vastersavendts, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des parties requérantes

A.1.1. Les requérants dans l'affaire n° 1414 ont introduit des actions judiciaires contre l'Etat belge en vue d'obtenir restitution et remboursement des cotisations obligatoires qu'ils ont été contraints de payer en vertu de la loi du 24 mars 1987 et de ses arrêtés d'exécution.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n° 1414. Celles-ci ont payé des contributions en leur qualité d'exportateur de bovins. Etant donné que la loi du 23 mars 1998 prévoit que les cotisations obligatoires ne sont plus dues pour les animaux exportés à partir du 1er janvier 1997, les requérants ne peuvent justifier de leur intérêt que s'ils ont effectué des exportations au cours de la période du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1996. Dans cette mesure, l'intérêt ne serait établi qu'en ce qui concerne l'article 14 de la loi attaquée, et dans la mesure où celui-ci concerne les animaux exportés.

Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à attaquer les articles 15, 16, 20 et 23 de la loi, étant donné qu'elles ne sont ni des responsables d'exploitations où sont détenus des porcs, ni des établissements laitiers, qu'elles ne sont pas non plus titulaires de licences de vente de produits laitiers et enfin qu'elles n'ont pas d'activité dans le secteur avicole.

Le Conseil des ministres conteste enfin l'intérêt des parties requérantes à obtenir l'annulation de l'article 21 de la loi, qui contient des dispositions abrogatoires.

A.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1414 considèrent qu'elles justifient toutes d'un intérêt suffisant à obtenir l'annulation de l'article 14 de la loi, puisque des cotisations ont été réclamées pour la période du 1er janvier 1988 au 31 décembre 1996.

Les deux premières parties requérantes exerçant des activités de marchands de porcs, ces parties ont intérêt à obtenir l'annulation de l'article 15 de la loi.

En ce qui concerne les articles 16 et 20, les parties requérantes s'en réfèrent à la sagesse de la Cour.

Elles maintiennent par ailleurs qu'elles ont intérêt à l'annulation de l'article 21, qui contient des dispositions abrogatoires, dans la mesure où ce sont ces dispositions qui ont justifié le paiement des cotisations qui font l'objet de procédures toujours pendantes devant les tribunaux.

Enfin, elles ont intérêt à obtenir l'annulation de l'article 23, qui prévoit l'entrée en vigueur rétroactive de la loi, et en particulier de ses articles 14 et 21, alinéa 1er, 5°, et de ses articles 15 et 21, alinéa 1er, 6°. Pour le surplus, elles s'en réfèrent à la sagesse de la Cour.

A.2.1. Les requérants dans l'affaire n° 1450 poursuivent l'annulation des articles 10 et 14 de la loi du 23 mars 1998, ainsi que de l'article 23 en tant qu'il concerne l'entrée en vigueur de l'article 14.

Ils font valoir qu'ils sont tous affectés directement par les dispositions entreprises, soit en tant qu'abattoirs individuels et/ou marchands de bestiaux, soit en tant qu'organisation professionnelle. Les trois premières parties requérantes ont une créance importante sur l'Etat belge en vertu d'un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 7 novembre 1995 qui décide que l'Etat ne peut plus recouvrer les cotisations dues sur la base de la loi du 24 mars 1987. L'article 14 de la loi attaquée, *juncto* son article 23, les empêche de faire valoir ce titre juridictionnel. Elles s'estiment non tenues au paiement des cotisations réclamées pour le passé sur la base de la loi du 23 mars 1998, dont elles contestent la légalité. Elles s'exposent donc au danger réel que l'Etat procède aux sanctions prévues par l'article 10 de la loi attaquée. La cinquième partie requérante se trouve dans une situation similaire.

La quatrième partie requérante a intérêt à cette procédure en tant que représentant du secteur. Cette association professionnelle a pour objet statutaire la défense des intérêts collectifs du secteur de la viande de veau, secteur qui subit directement les effets de la nouvelle réglementation.

A.2.2. La partie requérante dans l'affaire n° 1452 a assigné l'Etat belge en date du 17 février 1995 en vue du remboursement des cotisations pour les bovins, veaux et porcs abattus pour son propre compte. Cette procédure est toujours pendante devant le Tribunal de première instance de Bruxelles.

A.2.3. La partie requérante dans l'affaire n° 1453 exploite un abattoir de porcs et exerce l'activité de grossiste en viande. Elle est soumise à la loi attaquée.

A.2.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1454 ont toutes été soumises au régime de la loi relative à la santé des animaux, elles sont actuellement soumises aux dispositions attaquées de la loi du 23 mars 1998 et sont tenues au paiement des cotisations instaurées par cette loi. Par conséquent, elles ont un intérêt légitime et direct à l'annulation des dispositions attaquées.

A.3. Le Conseil des ministres ne conteste pas l'intérêt à agir des requérants dans les affaires n°s 1450, 1452, 1453 et 1454.

*Quant au fond**Moyens avancés par les parties requérantes**Affaire n°1414*

A.4.1. A l'appui de leur recours en annulation, les requérants invoquent un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Dans la première branche de leur moyen, les requérants font valoir que les dispositions rétroactives de la loi attaquée, et en particulier ses articles 14, 15, 16, 20, 21 et 23, violent leurs droits à un procès équitable et à l'égalité des armes consacrés par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et ce dans le but d'avoir une influence sur les actions judiciaires qu'ils ont introduites à l'encontre de l'Etat belge. Ils estiment qu'il y a là une atteinte à la séparation des pouvoirs, à l'égalité des citoyens devant les cours et tribunaux, ainsi qu'à la sécurité juridique et à l'égalité des armes entre parties à un procès, et que ce traitement différencié n'est pas justifié par des considérations d'ordre public.

A.4.2. Dans la deuxième branche de leur moyen, les requérants font valoir que les mêmes dispositions portent atteinte au recouvrement de créances dont ils estiment être titulaires à l'égard de l'Etat. D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une créance constitue un bien au sens de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention dès lors qu'il existe une espérance légitime de la voir se concrétiser. En l'espèce, les espoirs des requérants sont fondés sur un ensemble de décisions judiciaires qui ont, de manière unanime, condamné l'Etat belge à rembourser les cotisations perçues.

A.4.3. Dans la troisième branche de leur moyen, les requérants attirent l'attention de la Cour sur l'insécurité juridique résultant des dispositions rétroactives de la loi attaquée, en ce qu'ils se voient privés du droit de faire rétablir la légalité en ce qui concerne le paiement des cotisations obligatoires qu'ils ont été contraints d'acquitter. Le législateur a, lui aussi, invoqué l'insécurité juridique résultant des dispositions antérieures pour justifier l'adoption de la loi. Les requérants estiment que l'insécurité juridique invoquée par le législateur n'est pas explicitée dans les travaux préparatoires.

Ils relèvent que l'exposé des motifs invoque le rôle « irremplaçable » joué par le Fonds dans le financement de la politique en matière de maladie des animaux et de qualité des produits animaux, et le souhait que son fonctionnement ne soit pas remis en cause. Ils mettent en doute le caractère vital des cotisations obligatoires pour le financement du Fonds, considérant que la partie essentielle de ce financement provient du budget du ministère de l'Agriculture.

*Affaire n°1450**En ce qui concerne l'article 10 de la loi du 23 mars 1998*

A.5.1. Les requérants considèrent que l'article 10 de la loi entreprise limite de façon discriminatoire leur droit fondamental d'accès à un juge, ce qui constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Etat belge, en tant que partie adverse dans les procédures relatives aux cotisations obligatoires, abuse de son pouvoir législatif en limitant l'accès au juge des parties requérantes. En outre, les contraintes prévues dans l'article 10 sont tout à fait disproportionnées. Ces sanctions paralyseront complètement les activités des requérants, alors que les juridictions jusqu'en degré d'appel ont décidé que la réglementation ne résiste pas au contrôle juridictionnel, et qu'il est peu probable que la nouvelle réglementation résiste au même contrôle. Le seul objectif du législateur est d'assortir une loi injustement dotée d'effet rétroactif de lourdes sanctions même si les juridictions doivent en juger. Cet objectif ne peut donc justifier l'atteinte au droit fondamental d'accès à un juge.

Les requérants citent l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi qui a conduit à la loi du 23 mars 1998, ainsi que l'exposé des motifs de la loi. Ils en concluent que la limitation du droit d'accès au juge n'est pas motivée en l'espèce par un objectif légitime et n'est donc pas licite à la lumière de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, même si l'Etat pouvait avancer un objectif légitime, la sanction serait tout à fait disproportionnée.

En ce qui concerne les articles 14 et 23 de la loi du 23 mars 1998

A.5.2. Les requérants dénoncent une violation, par ces dispositions, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ils considèrent que les dispositions litigieuses instaurent avec effet rétroactif un système de cotisations quasi identique au régime antérieur, régime qui a été invalidé par plusieurs juridictions du pays, dans le seul but de contourner l'obligation de remboursement de l'Etat belge, et violent par là le droit à un procès équitable et à l'égalité des armes garanti par l'article 6.1 de la Convention, ainsi que le principe général de bonne administration, alors qu'aucune circonstance exceptionnelle ne vient le justifier.

Les requérants estiment que les justifications avancées par le législateur dans les travaux préparatoires formulent une réponse tout à fait insuffisante et non fondée à la critique du Conseil d'Etat.

D'une part, le législateur soutient que le but était de pallier à une insécurité juridique existante. Les requérants constatent cependant que la nouvelle réglementation est elle-même source d'insécurité juridique dans le chef des justiciables concernant notamment la réglementation applicable et le fondement juridique du recouvrement des cotisations.

D'autre part, quant à l'objectif budgétaire, les requérants font valoir qu'il est inadmissible que l'Etat belge fonde son équilibre budgétaire sur des sommes indûment perçues et fasse de surcroît échec, au moyen d'une intervention législative, aux décisions judiciaires qui l'obligent à rembourser ces cotisations.

Les requérants font référence à l'arrêt n° 86/98 de la Cour.

Affaire n° 1452

A.6.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 14 et 23 de la loi du 23 mars 1998.

Dans un premier moyen, elle fait valoir que ces dispositions comportent une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 144, 145 et 159 de la Constitution, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe général de droit de la non-rétroactivité des lois.

En adoptant les articles 14 et 23 litigieux, le législateur remplace les dispositions d'un arrêté royal par une norme législative ayant effet rétroactif. Ce faisant, il empêche que les cours et tribunaux saisis de litiges se prononcent par application de l'article 159 de la Constitution sur la légalité de cet arrêté royal. Il en résulte une différence de traitement entre les citoyens visés par ces dispositions et les autres, en ce que les premiers sont privés des garanties juridictionnelles consacrées par les articles 144, 145 et 159 de la Constitution. La partie requérante estime que pareil traitement différencié n'est pas justifié en l'espèce. Elle rappelle les arrêts n^{os} 33/93, 7/97, 64/97 et 3/98 de la Cour d'arbitrage.

Le législateur a justifié la mesure, d'une part, par le souci de remédier à l'insécurité juridique qui découlait de la précédente réglementation et de garantir l'égalité des opérateurs, et, d'autre part, par des considérations d'ordre budgétaire. La partie requérante estime que ces motifs ne peuvent justifier la mesure. La réglementation antérieure n'entraînait, selon elle, aucune insécurité juridique. Le souci de garantir l'égalité a pour effet de traiter de manière comparable des opérateurs qui ne sont pas dans des situations comparables, à savoir ceux qui ont fait

usage des garanties juridictionnelles, et ceux qui n'en ont pas fait usage. Quant aux motifs budgétaires, la partie requérante estime que le législateur peut malaisément affirmer ne pas intervenir dans un litige pendant. Dès lors, les motifs budgétaires ne peuvent être considérés, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de celle de la Cour d'arbitrage, comme justification objective et raisonnable de la mesure.

A.6.2. Dans un deuxième moyen, elle fait valoir que ces dispositions emportent violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 144, 145 et 159 de la Constitution, avec les articles 92 et 93 du Traité C.E., avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe général de droit de la non-rétroactivité des lois.

Les articles 14 et 23 de la loi du 23 mars 1998 établissent une différence de traitement entre ceux qui ont payé les cotisations obligatoires pour des animaux nationaux et ceux qui ont payé des cotisations obligatoires pour les animaux importés, entre le 1er janvier 1988 et le 1er mai 1998. Par l'effet de la compensation prévue par l'article 17, les premiers ne peuvent plus faire valoir leurs droits au remboursement, alors que les seconds peuvent effectivement réclamer le remboursement des cotisations.

Une différence de traitement est aussi dénoncée entre ceux qui ont payé les cotisations pour des animaux nationaux et les autres citoyens qui bénéficient des garanties juridictionnelles prévues aux articles 144 et 145 de la Constitution et aux articles 92 et 93 du Traité C.E. Les premiers sont privés de ces garanties, spécialement en ce qu'ils ne peuvent invoquer devant le juge national la violation des articles 92 et 93, paragraphe 3, du Traité C.E.

Cette différence de traitement n'est pas, pour la partie requérante, raisonnablement et objectivement justifiée. Se référant aux travaux préparatoires, elle considère que le législateur justifie la différence de traitement par le fait qu'il estime que l'arrêt de la Cour de justice du 16 décembre 1992 obligerait uniquement l'Etat belge à rembourser les cotisations pour les animaux importés. Pour le requérant, la décision de la Commission européenne du 7 mai 1991 établit l'incompatibilité du système entier, étant donné qu'un de ses éléments substantiels est contraire au marché commun.

L'exécution du régime des cotisations obligatoires inscrit à l'article 32 de la loi du 24 mars 1987, en méconnaissance de l'interdiction contenue à l'article 93, paragraphe 3, du Traité C.E., conduit à l'illégalité de l'ensemble de la réglementation des cotisations obligatoires. Cette interdiction a effet direct, et elle crée, dans le chef des justiciables, des droits que le juge national doit assurer. Les dispositions attaquées privent de tout effet utile l'interdiction d'exécution de l'article 93, paragraphe 3.

En outre, le requérant estime que la circonstance que la loi du 23 mars 1998 aurait été communiquée au préalable en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du Traité C.E., et aurait été déclarée compatible avec le marché commun par la Commission, ne porte pas atteinte au constat d'inconstitutionnalité. Enfin, il demande que l'Etat belge produise la preuve que cette loi a été notifiée au préalable à la Commission européenne et a été approuvée par celle-ci.

Le requérant estime que le traitement distinct établi par le législateur est indéniablement une ingérence dans une procédure pendante, à savoir la procédure engagée par lui contre l'Etat belge devant le Tribunal de première instance de Bruxelles. Une telle mesure ne peut être justifiée que par des circonstances exceptionnelles, qui font défaut en l'espèce.

Affaire 1453

A.7.1. Dans un premier moyen, la requérante dénonce une violation de l'article 2 du Code civil ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 23 de la loi entreprise. La requérante s'estime discriminée par rapport aux autres contribuables, dans la mesure où la loi fiscale vaut exclusivement pour l'avenir à leur égard, alors qu'elle est appliquée rétroactivement pour la requérante. Elle considère que l'interdiction de rétroactivité est un principe général de droit, auquel il faut accorder la valeur d'un texte constitutionnel.

A.7.2. Dans un deuxième moyen, la requérante dénonce la violation, par l'article 23 de la loi du 23 mars 1998, du principe de la séparation des pouvoirs, en tant que principe général de droit, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle considère que le législateur avait pour seul but d'échapper à une condamnation, ce qui constitue une atteinte intolérable au

principe de la séparation des pouvoirs. La requérante cite la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'avis rendu par le Conseil d'Etat pour dénoncer une contradiction avec le principe de l'égalité des armes entre les parties. La requérante est dès lors discriminée puisque, contrairement à l'Etat belge, elle ne dispose pas, en sa qualité de partie au procès, du pouvoir de modifier de manière inconstitutionnelle l'enjeu d'un litige pendant.

A.7.3. La requérante fait valoir un troisième moyen, pris de la violation des articles 170 et 173 de la Constitution, ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle considère que les cotisations prélevées sont en réalité des impôts, et qu'elles ne peuvent dès lors servir aux besoins du « Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux ». En outre, même si elles devaient s'analyser comme des rétributions, elles seraient inconstitutionnelles, étant donné l'absence de disposition légale formelle à cette fin.

A.7.4. La requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 171 et des articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où la loi entreprise ne respecte pas le principe d'annuité de l'impôt édicté par l'article 171. La requérante estime donc qu'elle est discriminée, en ce qu'elle n'est pas protégée par l'article 171 de la Constitution, contrairement aux autres contribuables.

A.7.5. La requérante fait encore valoir qu'elle est discriminée de plusieurs manières et que ces discriminations ne peuvent être justifiées par les buts poursuivis.

Affaire n° 1454

En ce qui concerne les articles 14, 17 et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998

A.8.1. Dans la première branche du premier moyen, les requérants font valoir que ces dispositions violent les articles 10 et 11 de la Constitution, considérés conjointement avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de non-rétroactivité et celui de la sécurité juridique. Par ces dispositions, le législateur fédéral entend empêcher que les cours et tribunaux ordonnent à l'Etat belge le remboursement des cotisations perçues sous le régime de l'article 32, § 2, de la loi relative à la santé des animaux. Il s'agit, selon les requérants, d'une ingérence inadmissible du pouvoir législatif dans l'administration de la justice qui a pour effet de porter atteinte, au détriment d'une catégorie de justiciables, à des principes essentiels de l'organisation judiciaire et aux garanties juridictionnelles qui y sont liées.

A.8.2. Dans la deuxième branche du premier moyen, les requérants font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette même Convention. Par ces dispositions, le législateur prive de leur créance les redevables qui demandent le remboursement des cotisations obligatoires indûment perçues sous le régime de l'article 32, § 2, de la loi relative à la santé des animaux. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que des créances pécuniaires tombent également sous l'application de l'article 1er du Premier Protocole additionnel. Les dispositions attaquées créent ainsi une distinction illicite en matière de protection du droit de propriété.

A.8.3. Dans la troisième branche du premier moyen, les requérants font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, et en particulier ses articles 12, 92, 93 et 95.

L'article 32, § 2, de la loi relative à la santé des animaux et ses mesures d'exécution ont été adoptés sans avoir été notifiés conformément à l'article 93, paragraphe 3, du Traité C.E., et sont donc totalement dénués de validité. Le législateur entrave le plein effet du droit communautaire en empêchant, par le biais des dispositions attaquées, le remboursement des cotisations perçues en violation du droit communautaire. Les requérants estiment en outre que la notification en 1996, à la Commission, des dispositions attaquées et de leur effet rétroactif n'est pas de nature à autoriser l'Etat belge à réclamer aussi pour le passé des cotisations obligatoires en compensation de cotisations autrefois indûment perçues et qui doivent être remboursées, étant donné qu'un tel effet rétroactif est incompatible avec le principe de la notification obligatoire et avec l'interdiction d'exécution

avant que la Commission ait procédé à un examen. Par conséquent, les dispositions attaquées créent une distinction illicite entre les justiciables en ce qui concerne la protection de leurs droits par le Traité C.E.

A.8.4. Dans un deuxième moyen, les requérants font valoir que les articles 14, 17 et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998 violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 12 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne. Les cotisations obligatoires dues à l'exportation sont des taxes qui tombent sous l'interdiction de l'article 12 du Traité. La confirmation rétroactive de ces cotisations pour la période du 1er janvier 1988 au 1er janvier 1997 soumet les exportateurs à un paiement contraire au droit communautaire et les prive de la protection égale de l'article 12 du Traité C.E.

A.8.5. Dans un troisième moyen, les requérants font valoir que les articles 14, alinéa 5, et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998 violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec les articles 92, 93 et 95 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, et violent les principes relatifs à la répétition des sommes indues. Les dispositions attaquées soumettent le remboursement des cotisations obligatoires concernant des animaux importés à certaines conditions que les requérants jugent incompatibles avec la protection résultant du droit communautaire européen et qui suppose une réparation sans condition. Ces dispositions opèrent par conséquent une distinction illicite entre les justiciables en ce qui concerne la protection de leurs droits.

A.8.6. Dans un quatrième moyen, les requérants font valoir que les articles 14, 17 et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998 violent les articles 10 et 11 de la Constitution. Ils considèrent que la perception prévue des montants dus en vertu de l'article 14 crée une différence de traitement entre ceux qui n'ont pas encore payé les droits dus sous le régime de la loi relative à la santé des animaux, et qui sont maintenant tenus de ne payer que le principal, et ceux qui ont déjà payé ces taxes et voient s'opérer la compensation prévue à l'article 17, alinéa 2, et qui, du fait de cette compensation, sont privés des intérêts auxquels ils avaient droit en raison du caractère indu de ces sommes.

En ce qui concerne l'article 10 de la loi du 23 mars 1998

A.8.7. Dans un moyen unique, les requérants dénoncent la violation, par l'article 10, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils considèrent que cette disposition a pour effet d'infliger une peine supplémentaire au redevable, en raison du non-paiement, et qu'il n'existe pas de justification raisonnable pour la différence de traitement créée entre les redevables visés à l'article 10 et d'autres justiciables qui peuvent soumettre au juge la contestation relative aux sommes dues sans encourir une peine supplémentaire.

En ce qui concerne l'article 12, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 1998

A.8.8. Dans un moyen unique, les requérants font valoir que l'article 12, alinéa 1er, viole les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition a pour effet que le redevable peut être sanctionné en raison du non-paiement des cotisations obligatoires ou du paiement de celles-ci hors des délais. Cette sanction est applicable avec effet rétroactif aux cotisations qui n'auraient pas encore été payées, et, dans cette mesure, est contraire au principe de non-rétroactivité de l'article 7 de la Convention européenne.

Arguments du Conseil des ministres dans toutes les affaires

A.9.1. Concernant la violation alléguée des articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme par le caractère partiellement rétroactif de la loi, le Conseil des ministres considère que le droit à un tribunal et le droit à un procès équitable consacrés par l'article 6 ne sont pas absolus. Il rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et spécialement son arrêt « Building Societies » du 23 octobre 1997, qui distingue les hypothèses dans lesquelles le législateur a pour objectif d'intervenir directement dans une procédure en cours et celles dans lesquelles il ne poursuit pas cet objectif. Sur cette base, il fait valoir que trois

critères permettent d'affirmer que les droits des requérants n'ont pas été violés. Premièrement, ils devaient s'attendre à ce que le législateur adopte une nouvelle loi conforme aux règles européennes sur les aides d'Etat et visant à remédier en outre au vice de procédure qui entachait la législation antérieure. Deuxièmement, il est manifeste que la loi du 23 mars 1998 est d'application générale et qu'elle n'a pas pour objectif unique ou principal de mettre à néant ou d'influencer la compétence des juridictions qui ont été saisies de demandes de remboursement. Troisièmement, les pouvoirs publics ont démontré que l'intérêt général à préserver l'emportait sur le risque de voir certains opérateurs mettre le système en cause en se prévalant d'une faute de procédure qui entachait la réglementation antérieure.

Le Conseil des ministres rappelle aussi l'arrêt n° 87/95 de la Cour d'arbitrage.

A.9.2. Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que la loi du 23 mars 1998 n'a pas pour effet d'empêcher les juridictions de se prononcer sur l'illégalité de la législation antérieure. La loi attaquée fournit une nouvelle base légale pour le recouvrement des cotisations et distingue entre les cotisations qui ont été déclarées incompatibles par la Commission européenne et celles qui peuvent être justifiées en vertu du droit communautaire. Les premières seront, en vertu de l'article 14, dernier alinéa, de la loi, remboursées. En ce qui concerne les deuxièmes, l'illégalité qui sera éventuellement prononcée par une juridiction en dernier ressort constitue la sanction pour défaut de notification à la Commission européenne de la loi du 24 mars 1987 et de l'arrêté royal du 11 décembre 1987. La loi du 23 mars 1998 n'empêche pas que les cotisations versées sur la base de cette législation antérieure soient remboursées. Elle introduit, avec effet rétroactif, des cotisations qui n'ont pas été déclarées incompatibles par la Commission européenne, et elle prévoit en son article 17 un système de compensation. L'illégalité qui entachait les cotisations payées sur la base de la loi du 24 mars 1987 à cause du défaut de notification ne saurait s'étendre à la loi du 23 mars 1998 qui a été dûment notifiée et approuvée par la Commission européenne.

Le Conseil des ministres ajoute que le mécanisme mis en œuvre est proche de celui qui est prévu par la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire et renvoie à cet égard à l'arrêt n° 87/95 de la Cour.

A.9.3. Quant aux objectifs poursuivis par la loi attaquée, le Conseil des ministres, se référant aux travaux préparatoires de la loi en cause, montre d'une part qu'elle a pour objectif de faire disparaître l'insécurité juridique résultant de la faute de procédure commise lors de l'adoption de la législation précédente, et, d'autre part, que le régime de rétroactivité partielle peut être justifié raisonnablement par la nécessité d'assurer le fonctionnement du Fonds et d'en garantir l'équilibre budgétaire, et ceci dans l'intérêt général. Le Conseil des ministres établit à nouveau, à cet égard, une comparaison avec le système prévu par la loi du 14 juillet 1994. En ce qui concerne l'insécurité juridique, il fait valoir que la disposition attaquée fournit une base légale pour un mécanisme qui a été notifié à la Commission européenne, et qui est en outre tout à fait compatible avec les règles du marché commun. De la sorte, le mécanisme restaure et garantit la sécurité juridique. La législation poursuit en outre l'objectif d'assurer l'égalité entre tous les opérateurs.

A.9.4. En ce qui concerne les griefs relatifs à l'article 10 de la loi attaquée, le Conseil des ministres conteste toute violation des articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. La disposition litigieuse maintient un accès au juge. Toute personne dispose d'une possibilité concrète de contester le paiement des cotisations obligatoires devant le juge, ce qui est précisément la forme d'accès exigée par la Convention.

Par l'adoption de cette mesure, le législateur cherche à empêcher que le fonctionnement du Fonds et l'égalité des concurrents soient mis en péril par le comportement d'opérateurs économiques qui, sous prétexte qu'ils ne seraient pas redevables de la cotisation, ne la paieraient pas.

Les requérants se fondent, par ailleurs, sur une interprétation erronée du texte de l'article 10. La suspension des reconnaissances, licences et certificats n'est pas automatique en cas de non-paiement, la loi prévoit expressément que l'autorité doit procéder à une mise en demeure, ce qui l'oblige à réaliser une balance des intérêts. A ce sujet, le Conseil des ministres renvoie aux arrêts n^{os} 43/93 et 44/95 de la Cour. Toute autre solution mettrait l'équilibre financier du système en danger. En n'octroyant pas une compétence liée à l'administration, mais en la laissant juge de l'envoi ou non d'une mise en demeure, le législateur évite justement l'atteinte au droit

à un juge qui résulterait d'un envoi systématique de mises en demeure. L'article 10 de la loi doit donc être interprété, pour être conforme à la Constitution, comme n'octroyant pas une compétence liée à l'administration.

En outre, le Conseil des ministres renvoie à la loi du 16 avril 1998 concernant les contestations relatives aux paiements au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, qui prévoit explicitement l'accès à un juge.

Enfin, le Conseil des ministres conteste toute violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il considère que cette disposition n'est applicable qu'aux infractions pénales, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.9.5. Au sujet de la violation alléguée de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres fait observer que les requérants n'ont pas, jusqu'à présent, obtenu une décision définitive et exécutoire, étant donné que les litiges sont toujours pendants devant la Cour de cassation. Il s'ensuit que les créances dont ils se prévalent n'ont pas un caractère certain et suffisamment établi pour être assimilables à des biens au sens de cette disposition. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt n° 25/90 de la Cour.

A.9.6. Concernant la portée de la décision de la Commission européenne du 7 mai 1991 et de l'arrêt de la Cour européenne de justice du 16 décembre 1992, le Conseil des ministres précise que la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si les cotisations étaient ou pas constitutives d'aides d'Etat. La Cour a seulement précisé qu'une cotisation parafiscale qui constitue un avantage seulement pour les produits nationaux forme une aide incompatible avec le Traité. Seule la Commission est compétente pour décider si une aide est compatible avec le marché commun ou pas. Dans sa décision du 7 mai 1991, la Commission a constaté que l'aide, aussi bien dans sa forme que dans ses objectifs, était compatible avec le marché commun. Seul le fait que son financement provenait de retenues parafiscales qui grevaient aussi les produits communautaires importés a été jugé contraire au droit communautaire. La loi du 23 mars 1998 a précisé pour but de remédier à ce problème en établissant une distinction entre produits importés et produits nationaux.

Le Conseil des ministres conteste donc que l'ensemble du système soit illégal, et indique que cette question n'a pas encore été tranchée par la Cour de Cassation.

A.9.7. Concernant la violation alléguée des articles 12, 92, 93 et 95 du Traité C.E., le Conseil des ministres constate que, dans sa décision du 7 mai 1991, la Commission n'a pas obligé l'Etat belge à rembourser les cotisations payées ou perçues sur la base d'une législation qui ne lui avait pas été notifiée au préalable, en violation de l'article 93. Cette obligation peut être ordonnée par les tribunaux belges. En l'espèce, la question de savoir si l'obligation de rembourser porte sur toutes les cotisations, ou seulement sur les cotisations payées sur les animaux importés, est toujours pendante devant la Cour de Cassation.

De toute façon, cette éventuelle obligation de remboursement intégral ne porte pas atteinte au droit de l'Etat de prévoir une nouvelle cotisation. La loi du 23 mars 1998 a été notifiée à la Commission, qui a déclaré ne pas avoir d'objections à son sujet. Si elle avait considéré que l'effet partiellement rétroactif prévu par la loi était contraire au droit communautaire, elle l'aurait indiqué.

A.9.8. Concernant la violation alléguée des articles 170, 171 et 173 de la Constitution, le Conseil des ministres fait valoir que les cotisations prévues par la loi du 23 mars 1998 sont des rétributions et non des impôts, qu'elles sont prévues explicitement par la loi, étant donné que l'article 3 renvoie à l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, et que même s'il fallait considérer qu'il s'agit d'un impôt, il résulte de la jurisprudence de la Cour que l'article 170 de la Constitution n'empêche pas qu'un impôt soit levé au profit d'une institution publique. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt n° 49/98 de la Cour.

A.9.9. Au sujet de la discrimination alléguée entre les opérateurs qui n'avaient pas payé les cotisations, et qui sont donc tenus actuellement au paiement de la somme en principal uniquement, et ceux qui les avaient payées et qui ne seront remboursés, éventuellement, que de la somme principale, sans les intérêts, le Conseil des ministres fait valoir que la distinction dénoncée n'existe pas, étant donné que le mécanisme de compensation prévu par l'article 17 de la loi attaquée n'exclut pas la possibilité que le remboursement ait lieu sur la base d'une condamnation judiciaire, qui emporterait obligation pour l'Etat de rembourser les sommes payées, majorées des intérêts.

A.9.10. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que les recours introduits dans les affaires n^{os} 1450 et 1454 ne précisent pas en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

Réponses des parties requérantes

A.10.1. En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les requérants dans les affaires n^{os} 1414, 1450, 1452 et 1454 font valoir que si la rétroactivité est, en règle générale, à prohiber, elle l'est d'autant plus lorsqu'elle est destinée à intervenir dans des procédures en cours, sauf circonstances exceptionnelles. En l'espèce, ces circonstances ne sont pas réunies. Reprenant les trois critères énoncés par le Conseil des ministres, les requérants font valoir premièrement qu'ils ne pouvaient aucunement s'attendre à ce que le législateur adopte une nouvelle loi, de surcroît avec effet rétroactif. L'Etat n'avait pas annoncé son intention de régulariser la réglementation, et ne l'a fait que lorsqu'il a été condamné à rembourser les cotisations. Deuxièmement, les requérants font valoir que la loi avait précisément pour but d'empêcher l'ensemble des litiges en cours de connaître une issue semblable à celle qui avait été réservée à ceux qui avaient déjà abouti. Troisièmement, l'argument d'intérêt général invoqué par le Conseil des ministres est essentiellement d'ordre budgétaire. Les requérants rappellent les arrêts de la Cour d'arbitrage n^{os} 3/98 et 86/98.

A.10.2. Les requérants dans l'affaire n^o 1452 estiment qu'ils ne peuvent plus obtenir, par le biais des procédures engagées contre l'Etat, le remboursement escompté, et donc que les cours et tribunaux sont, par l'effet de la loi du 23 mars 1998, dans l'impossibilité de se prononcer sur la légalité des cotisations. En effet, il ressort de l'article 21, alinéa 1er, 5^o, lu conjointement avec l'article 23 de la loi du 23 mars 1998, que l'arrêt royal du 11 décembre 1987 est confirmé avec effet rétroactif au 1er janvier 1988. Le résultat en est que les tribunaux ne peuvent plus se fonder sur l'article 159 de la Constitution pour en contrôler la légalité.

Les requérants dans les affaires n^{os} 1452 et 1454 contestent la comparaison effectuée par le Conseil des ministres entre la présente affaire et la loi de financement de l'Institut d'expertise vétérinaire, dont la constitutionnalité a été confirmée par la Cour dans son arrêt n^o 87/95. Premièrement, dans cette affaire, il s'agissait de recours au Conseil d'Etat, et non, comme en l'espèce, d'affaires pendantes devant les juridictions qui ont à se prononcer sur l'existence de droits civils des requérants. Deuxièmement, dans l'affaire de l'Institut d'expertise vétérinaire, l'arrêt royal confirmé était illégal pour un simple problème formel.

A.10.3. En ce qui concerne les objectifs poursuivis par le législateur, les parties requérantes dans l'affaire n^o 1414 contestent l'objectif budgétaire avancé par le Conseil des ministres. Elles maintiennent que si le Fonds a pu exercer ses activités en bénéficiant d'autres recettes que les cotisations, en diminuant le montant de celles-ci et en ne les récupérant pas toutes, on n'aperçoit pas en quoi la rétroactivité des cotisations était indispensable pour assurer l'objectif poursuivi, et ce au mépris des principes en cause.

Les parties requérantes considèrent que, en application de l'article 91 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, il y a lieu de demander au Conseil des ministres de produire l'intégralité des comptes de résultats (recettes et dépenses) du Fonds de la santé et de la production des animaux, et ce pour une période équivalente à la rétroactivité des mesures litigieuses. Les documents qui seront produits par le Conseil des ministres permettront d'apprécier dans quelle mesure les cotisations constituent une part essentielle, importante ou peu importante du financement du Fonds, et, partant, si l'instauration de cotisations rétroactives sur une période qui peut atteindre dix ans constitue une mesure proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Les requérants dans les affaires n^{os} 1450, 1452 et 1453 font valoir qu'un simple objectif budgétaire ne peut constituer une circonstance exceptionnelle justifiant la rétroactivité. Les requérants dans l'affaire n^o 1454 citent à ce sujet l'arrêt n^o 86/98 de la Cour. Les requérants dans l'affaire n^o 1414 considèrent que, les sources de financement du Fonds ayant été élargies, l'intérêt général n'exigeait pas nécessairement que les cotisations obligatoires maintenues par la loi attaquée le soient à titre rétroactif.

Les requérants dans les affaires n^{os} 1414, 1452 et 1453 contestent aussi que la législation entreprise ait pour objectif d'assurer la sécurité juridique et de garantir un traitement égal de tous les opérateurs.

La requérante dans l'affaire n° 1453 considère que la loi attaquée a pour but de permettre à l'Etat d'échapper aux condamnations, ce qui est contraire au principe général de la non-rétroactivité des lois et à la séparation des pouvoirs. Elle ajoute qu'il n'y a aucune justification objective pour agir de la sorte, surtout qu'en matière fiscale, il faut être encore plus circonspect. Elle cite l'avis rendu par le Conseil d'Etat.

A.10.4. Au sujet de l'article 10 de la loi attaquée, les requérants déclarent qu'il apparaît des arrêts cités par le Conseil des ministres que la Cour européenne des droits de l'homme considère le droit d'accès illimité à un juge comme fondamental, et n'admet les limitations à ce droit que dans des cas très exceptionnels et sous des conditions très strictes. L'argumentation du Conseil des ministres ne montre pas que la loi attaquée répondrait à ces exigences et conditions.

Les requérants considèrent aussi que la référence faite aux arrêts rendus par la Cour en matière fiscale n'est pas pertinente pour le cas d'espèce.

Ils ne voient pas en quoi le fait pour l'autorité de devoir mettre les contrevenants en demeure avant de mettre les sanctions prévues à l'article 10 à exécution garantit les administrés contre l'arbitraire de l'Etat, au contraire. L'autorité peut, après mise en demeure, exécuter les sanctions et empêcher donc l'activité des intéressés sans qu'un juge ait eu l'occasion de se prononcer.

Les requérants dans l'affaire n° 1454 ajoutent qu'il s'agit d'une violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.10.5. Sur la violation de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les requérants dans l'affaire n° 1454 font valoir que dans une espèce, les parties disposent d'une créance certaine puisqu'elles disposent d'un jugement ayant force de chose jugée, et qu'en outre, la protection de cette disposition est plus large que la propriété au sens strict, et que les créances qu'elles possèdent sur l'Etat belge répondent aux critères dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne.

A.10.6. En ce qui concerne les animaux importés, les requérants dans l'affaire n° 1454 considèrent que la loi rend le remboursement des cotisations impossible en pratique, et qu'en ajoutant des conditions pour ceux qui ont droit à ce remboursement, elle opère une discrimination de ces opérateurs, par rapport aux autres citoyens qui ont la possibilité de faire valoir directement les droits qu'ils tirent de l'application du droit communautaire.

A.10.7. Concernant la violation alléguée des articles 12, 92, 93 et 95 du Traité C.E., les parties requérantes dans les affaires n^{os} 1452 et 1454 contestent l'interprétation effectuée par le Conseil des ministres des décisions des autorités européennes. Pour les requérants, la Commission européenne a, dans sa décision du 7 mai 1991, constaté que l'ensemble du système (et pas uniquement les cotisations sur les animaux importés) était contraire au droit communautaire. En conséquence, c'est l'ensemble des cotisations payées qui doit être remboursé. L'illégalité du système était double : d'une part, pour défaut d'avoir été notifié à la Commission au préalable (violation de l'article 93 du Traité), d'autre part, pour incompatibilité avec le marché commun (violation de l'article 92 du Traité). Les autorités nationales doivent tirer les conséquences de cette illégalité, et ordonner le remboursement.

Du fait que la Commission européenne n'ait pas émis d'objection quant au caractère rétroactif de la loi du 23 mars 1998, il ne peut être déduit, pour les requérants, qu'elle marquerait son accord sur celui-ci. La Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur la légalité de la rétroactivité, elle ne se prononce que sur le contenu de la mesure, par rapport aux règles du marché commun, et pour l'avenir. En vertu de l'article 93, paragraphe 3, du Traité, il revient au juge national de contrôler le respect de cette disposition. En l'occurrence, il découle de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que l'adoption d'une disposition rétroactive ayant pour effet de couvrir pour le passé une violation de l'article 93, paragraphe 3, du Traité aboutit à vider celui-ci de tout effet utile, et ne peut être admise.

A.10.8. La partie requérante dans l'affaire n° 1453 confirme qu'elle considère que les cotisations en cause ont la nature d'un impôt. Le système mis en place par la loi entreprise est donc contraire au principe de l'universalité et de l'annualité de l'impôt. En outre, même s'il fallait considérer qu'il s'agit de rétributions, elles demeurent illégales et contraires à l'article 173 de la Constitution.

A.10.9. Au sujet de l'application de l'article 17 de la loi entreprise, et de la discrimination qui en découlerait quant au paiement des intérêts des cotisations payées sous l'empire de l'ancienne réglementation, les requérants dans l'affaire n° 1454 font valoir qu'il appert de la pratique que l'Etat belge, lors de l'application de l'article 17, ne tient pas compte du calcul des intérêts, contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres.

A.10.10. Les requérants dans l'affaire n° 1414 invitent la Cour d'arbitrage à poser à la Cour de justice des Communautés européennes une question préjudicielle qui peut être libellée comme suit :

« La méconnaissance par un Etat membre de l'article 93, § 3, du Traité du 25 mars 1957 autorise-t-elle, tenant compte du principe de sécurité juridique, cet Etat membre à régulariser, *a posteriori*, les actes d'exécution qui étaient invalides du fait qu'ils avaient été pris en méconnaissance de l'article 93, § 3 ? »

Les requérants dans l'affaire n° 1452 invitent la Cour d'arbitrage à poser à la Cour de justice des Communautés européennes les questions préjudicielles suivantes :

« (1) La décision de la Commission du 7 mai 1991, où elle affirme à l'article 1er du dispositif que 'Les aides accordées par la Belgique dans le secteur des bovins et des porcins, qui sont financées par la cotisation obligatoire prévue par l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, sont incompatibles avec le marché commun ' doit-elle s'interpréter en ce sens que toutes les aides doivent être considérées comme incompatibles ou uniquement pour autant que leur financement a eu lieu à partir de prélèvements parafiscaux qui grèvent les produits importés ?

(2) L'article 92, paragraphes 2 et 3, du Traité C.E. doit-il s'interpréter en ce sens que si la Commission déclare incompatible avec le marché commun un régime d'aides comportant des aides qu'octroie à certains produits ou entreprises nationaux un fonds spécialement créé à cette fin et qui sont financées par des prélèvements parafiscaux sur les produits nationaux et importés, cette incompatibilité s'étend au régime d'aides dans son ensemble, en ce compris aussi bien les redevances pour les produits nationaux que pour les produits importés ?

(3) S'il découle de la réponse aux questions préjudicielles susmentionnées qu'une décision de la Commission, qui déclare incompatible avec le marché commun un régime d'aides qui ne lui a pas été communiqué sur la base de l'article 92, paragraphes 1 ou 3, du Traité C.E., ne s'étend qu'aux prélèvements pour les produits importés, l'article 93, paragraphe 3, du Traité C.E. est-il néanmoins violé en ce qu'a été exécutée non seulement le prélèvement pour produits importés mais également le prélèvement pour produits nationaux, sans notification préalable et approbation de la Commission ? »

- B -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Les requérants demandent l'annulation partielle de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

D'une part, cette loi crée un Fonds et prévoit son financement, entre autres au moyen de cotisations obligatoires à charge des personnes « physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits

animaux », et elle abroge les paragraphes 2 et 3 de l'article 32 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, qui instituait le «Fonds de la santé et de la production des animaux ».

D'autre part, elle reproduit le contenu des arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires à ce dernier Fonds, avec entrée en vigueur rétroactive à la date d'entrée en vigueur de ces arrêtés.

B.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des requérants dans l'affaire n° 1414 à demander l'annulation des articles 16, 20, 21 et 23, ce dernier en tant qu'il s'applique aux articles 16, 20 et 21 de la loi du 23 mars 1998. L'intérêt de ces parties à demander l'annulation des articles 14 et 15 et l'intérêt à agir des autres parties requérantes n'est pas contesté.

B.1.3. Les requérants dans l'affaire n° 1414 sont des entreprises actives dans les secteurs de l'élevage et de la commercialisation de bovins et de porcs, ainsi que dans le commerce de viande et de produits d'animaux.

B.1.4. L'article 14 de la loi du 23 mars 1998 met à charge des abattoirs et des exportateurs des cotisations par bovin, veau et porc abattus ou exportés vivants à partir du 1er janvier 1988 et précise que ces cotisations obligatoires sont répercutées vers le producteur. Cette disposition affecte directement et défavorablement les parties requérantes.

B.1.5. L'article 15 de la loi du 23 mars 1998 met à charge des responsables d'exploitation où sont détenus des porcs des cotisations par porc détenu à partir du 1er janvier 1993. Cette disposition affecte directement et défavorablement les parties requérantes.

B.1.6. L'article 16 de la loi du 23 mars 1998 met à charge des établissements laitiers et des titulaires de licences de vente de produits laitiers des cotisations par kilogramme de produits dérivés du lait et des prélèvements à partir du 1er janvier 1995. Les requérants ne démontrant pas qu'ils exercent une activité dans ce secteur, ils n'établissent pas qu'ils pourraient être affectés directement et défavorablement par cette disposition.

B.1.7. L'article 20 de la loi du 23 mars 1998 porte confirmation avec effet à la date de son entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juin 1997 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, fixées pour le secteur avicole. Les requérants ne démontrant pas qu'ils exercent une activité dans ce secteur, ils n'établissent pas qu'ils pourraient être affectés directement et défavorablement par cette disposition.

B.1.8. L'article 21, alinéa 1er, de la loi du 23 mars 1998 abroge les dispositions de la loi du 24 mars 1987 concernant le « Fonds de la santé et de la production des animaux » et les dispositions réglementaires relatives aux cotisations obligatoires et aux rétributions à payer à ce Fonds. L'article 21, alinéa 2, maintient en vigueur les autres arrêtés réglementaires pris en exécution des lois abrogées par l'alinéa 1er jusqu'à leur abrogation explicite. Les requérants ne démontrent pas en quoi ils pourraient être affectés directement et défavorablement par l'alinéa 1er de cette disposition.

B.1.9. L'article 23 de la loi du 23 mars 1998 règle l'entrée en vigueur, entre autres, des articles 14, 15, 16 et 21, alinéa 1er, 5°, 6° et 7°, de la même loi. En ce qu'elle prévoit que les articles 14 et 15 produisent leurs effets respectivement le 1er janvier 1988 et le 1er janvier 1993, cette disposition affecte directement et défavorablement les parties requérantes.

B.1.10. Le recours en annulation dans l'affaire n° 1414 n'est recevable qu'en tant qu'il vise les articles 14, 15, 21, alinéa 2, et 23, ce dernier en tant qu'il s'applique aux articles 14 et 15 de la loi du 23 mars 1998.

Quant au fond

Quant aux articles 14, 15, 21, alinéa 2, et 23 de la loi du 23 mars 1998

B.2. L'article 14 de la loi du 23 mars 1998 dispose :

« Les cotisations obligatoires suivantes au Fonds sont mises à charge des abattoirs et des exportateurs :

1° pour la période du 1er janvier 1988 au 30 juin 1989 :

315 francs par bovin, 105 francs par veau et 20 francs par porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

2° pour la période du 1er juillet 1989 au 31 décembre 1990 :

0,80 franc par kg de carcasse pour tout bovin et tout veau et 0,25 franc par kg de carcasse pour tout porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

3° pour la période du 1er janvier 1991 au 30 juin 1995 :

630 francs par bovin, 200 francs par veau et 40 francs par porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

4° pour la période du 1er juillet 1995 au 31 mars 1996 :

560 francs par bovin, 180 francs par veau et 40 francs par porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

5° pour la période du 1er avril 1996 au 31 décembre 1996 :

504 francs par bovin, 162 francs par veau et 40 francs par porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

6° pour la période du 1er janvier 1997 au 1er jour du mois qui suit la publication de la présente loi au *Moniteur belge* :

454 francs par bovin et 146 francs par veau, s'ils sont abattus pendant cette période;

7° pour la période du 1er jour qui suit la publication de la présente loi au *Moniteur belge* à la date à laquelle le Roi aura fixé les montants visés à l'article 6, § 1er;

410 francs par bovin et 132 francs par veau, s'ils sont abattus pendant cette période.

Ces cotisations obligatoires sont répercutées vers le producteur.

Ces cotisations obligatoires ne sont dues que pour les animaux nationaux. Elles ne sont pas dues pour les animaux importés. Elles ne sont plus dues pour les animaux exportés à partir du 1er janvier 1997.

En ce qui concerne les animaux importés, les cotisations obligatoires, qui à partir du 1er janvier 1988 ont été payées en application de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif

aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, modifié par les arrêtés royaux des 8 avril 1989, 23 novembre 1990, 19 avril 1993, 15 mai 1995, 25 février 1996 et 13 mars 1997, sont remboursées aux créanciers qui apportent la preuve que les cotisations obligatoires payées par eux concernaient des animaux importés, que ces cotisations obligatoires n'ont pas été répercutées par eux vers le producteur ou que leur répercussion a été annulée et qu'ils ont payé toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux, en ce compris les animaux d'abattage exportés et les animaux d'élevage et de rente exportés. »

L'article 15 de la même loi dispose :

« Les cotisations obligatoires suivantes au Fonds sont mises à charge des responsables des exploitations où sont détenus des porcs :

1° pour la période du 1er janvier 1993 au 31 décembre 1995 :

- 125 francs ou 100 francs par porc d'élevage qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation, selon que des porcelets quittent ou non l'exploitation. Ces montants sont augmentés de 10 francs pour des exploitations où peuvent être détenus plus de 200 porcs d'élevage;

- 85 francs ou 35 francs par porc à l'engrais qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation, selon que des porcelets sont introduits ou non dans l'exploitation. Ces montants sont augmentés de 10 francs pour des exploitations où peuvent être détenus plus de 1500 porcs à l'engrais;

2° pour la période du 1er janvier 1996 jusqu'à la date à laquelle le Roi aura fixé les montants visés à l'article 6, § 1er :

- 37 francs ou 12 francs par porc d'élevage qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation, selon que des porcelets quittent ou non l'exploitation. Toutefois, dans le cas où la sortie de porcelets se fait toujours vers la même exploitation où ils sont détenus jusqu'à l'abattage, la cotisation obligatoire est de 12 francs par porc d'élevage qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation. Ces montants sont augmentés de 10 francs pour des exploitations où peuvent être détenus plus de 200 porcs d'élevage;

- 106 francs ou 35 francs par porc à l'engrais qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation, selon que des porcelets sont introduits ou non dans l'exploitation. Toutefois, au cas où les porcelets proviennent toujours de la même exploitation d'origine où ils sont nés, la cotisation obligatoire est de 35 francs par porc à l'engrais qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation. Ces montants sont augmentés de 10 francs pour des exploitations où peuvent être détenus plus de 1500 porcs à l'engrais.

Les cotisations obligatoires visées dans le présent article sont augmentées de 50 % lorsque l'exploitation ne dispose pas de l'attestation visée dans l'arrêté royal du 14 juin 1993 déterminant les conditions d'équipement pour la détention de porcs. »

L'article 21, alinéa 2, de la même loi dispose :

« Les arrêtés réglementaires pris en exécution des lois visées à l'alinéa 1er restent en vigueur jusqu'à leur abrogation explicite. »

L'article 23 de la même loi dispose :

« La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 14 et de l'article 21, alinéa 1er, 5°, qui produisent leurs effets le 1er janvier 1988, de l'article 15 et [de] l'article 21, alinéa 1er, 6°, qui produisent leurs effets le 1er janvier 1993 et de l'article 16 et [de] l'article 21, alinéa 1er, 7°, qui produisent leurs effets le 1er janvier 1995. »

Quant aux moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec les principes généraux de la non-rétroactivité des lois et de la séparation des pouvoirs

B.3.1. En conférant un effet rétroactif aux cotisations qu'il met à charge des abattoirs, des exportateurs de bovins et de veaux et des responsables des exploitations où sont détenus des porcs, le législateur aurait porté une atteinte discriminatoire à leurs droits à un procès équitable, à l'égalité des armes et à l'accès à un juge, en ce qu'ils seraient mis dans l'impossibilité d'invoquer devant les juridictions la violation de l'article 88, paragraphe 3, (ancien article 93, paragraphe 3) du Traité C.E., ou d'obtenir l'exécution des décisions judiciaires ayant constaté la violation de cette disposition par l'article 32, §§ 2 et 3, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

B.3.2. L'article 88 (ancien article 93), paragraphe 3, du Traité CE oblige les Etats membres à informer la Commission de tout projet tendant à instituer ou à modifier des mesures d'aide afin qu'elle puisse examiner leur compatibilité avec le marché commun. La même disposition interdit à l'Etat membre concerné de mettre à exécution les mesures projetées avant que la Commission ait pris une décision finale. Les mesures d'aide qui sont

exécutées prématurément et *a fortiori* celles qui sont exécutées sans avoir été signalées sont illicites.

B.3.3. Les dispositions attaquées ne peuvent en aucun cas aboutir à mettre en cause des décisions judiciaires passées en force de chose jugée. Si elles poursuivaient un tel objectif, elles violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles priveraient une catégorie de personnes du bénéfice de décisions judiciaires devenues définitives, ce qu'aucune circonstance ne pourrait justifier.

Il est vrai que ces mêmes dispositions sont de nature à influencer les litiges qui sont actuellement pendants devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Elles ne mettent cependant pas les parties requérantes dans l'impossibilité d'invoquer devant les juridictions la violation de l'article 88 (ancien article 93), paragraphe 3, du Traité C.E. La Cour observe du reste que le deuxième moyen, dans l'affaire n° 1452, est pris de la violation de dispositions constitutionnelles lues en combinaison avec les articles 87 et 88 (anciens articles 92 et 93) du Traité C.E.

La Cour constate que les mesures d'aide contenues dans la loi du 24 mars 1987 ont été exécutées sans communication préalable à la Commission et qu'elles doivent donc en principe être remboursées, mais cette constatation ne saurait porter atteinte au respect, par les dispositions actuellement attaquées, des articles 87 et 88 (anciens articles 92 et 93) du Traité C.E. Elles ont en effet été communiquées à temps à la Commission et ont été déclarées compatibles avec le marché commun.

Il convient d'ailleurs d'observer que les parties requérantes ne contestent pas les mesures d'aide mais uniquement le sort des cotisations prélevées afin d'en assurer le financement.

La méconnaissance de la communication préalable obligatoire d'une mesure d'aide à la Commission ne peut faire naître le droit intangible d'être dispensé à jamais de tout paiement du prélèvement contesté, alors même que son paiement serait fondé sur un acte nouveau dont la conformité avec le Traité C.E. et la Constitution serait incontestable. Cet acte ne serait

inconstitutionnel que s'il violait lui-même les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions mentionnées au moyen.

B.4. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.5. Les articles 14, 15 et 23 de la loi du 23 mars 1998 ne se heurtent pas aux dispositions européennes relatives aux aides d'Etat puisque le législateur a renoncé à la part des cotisations frappant les produits importés. Ils ne créent pas d'insécurité juridique puisqu'ils reproduisent le contenu de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux. S'il est vrai que les articles attaqués ont un effet rétroactif, ils ne contiennent toutefois aucune disposition nouvelle qui s'écarterait de celles qui figuraient dans l'arrêté royal précité, de telle sorte qu'ils ne font que consolider des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée. Ces derniers pouvaient s'attendre au maintien de la mesure après l'accomplissement de l'obligation de communication méconnue. La loi attaquée a été notifiée à la Commission européenne, conformément à l'article 88 (ancien article 93), paragraphe 3, du Traité C.E., et la Commission, par sa lettre du 9 août 1996, a fait savoir au Gouvernement que, « dans le cadre de l'examen conformément aux articles 87 à 89 (anciens 92 à 94) du Traité », elle n'a pas d'objection à son instauration. En outre, depuis la décision de la Commission européenne du 7 mai 1991, on savait déjà que

l'aide visée à l'arrêté royal du 11 décembre 1987 n'était incompatible avec le marché commun que « dans la mesure où la cotisation obligatoire frappe également au stade de l'abattage les produits importés en provenance des autres Etats membres ».

B.6. Les cotisations attaquées sont une source importante de financement du Fonds pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux. Le législateur a pu estimer que l'intérêt général, et plus particulièrement la santé publique, exige que soit maintenue une mesure qui existe depuis 1987 et qui est indispensable à la santé et à la qualité des animaux et des produits animaux.

B.7. En tant que les dispositions attaquées peuvent avoir une influence sur des procès en cours, le fait, constaté au B.3.3, que la Commission ait déclaré sans réserve que la loi du 23 mars 1998 est compatible avec le marché commun, d'une part, et l'importance exceptionnelle de la santé publique en cause, d'autre part, offrent en l'espèce une justification à l'intervention du législateur.

Le moyen est dépourvu de fondement.

B.8. Etant donné que la rétroactivité du système de cotisations mis en place par les articles 14, 15 et 23 n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, et qu'aucun grief distinct n'est articulé concernant l'article 21, alinéa 2, il n'y a pas lieu d'examiner cette disposition.

Quant au moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 25 (ancien article 12) du Traité C.E.

B.9.1. Les requérants dans l'affaire n° 1454 dénoncent la violation, par les articles 14, 17 et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 25 (ancien article 12) du Traité C.E. Cette disposition prévoit que les Etats membres doivent s'abstenir d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane ou des taxes d'effet équivalent. Les requérants estiment que les cotisations obligatoires dues sur les animaux exportés prélevées avant le 1er janvier 1997 tombent sous cette interdiction.

B.9.2. La Cour observe que ni la Commission européenne en sa décision du 7 mai 1991, ni la Cour de justice des Communautés européennes en son arrêt du 16 décembre 1992 n'ont estimé que les cotisations perçues sur les animaux destinés à l'exportation étaient contraires à l'article 25 (ancien article 12), alors que les cotisations sur les produits et les animaux importés étaient considérées comme contraires à cette même disposition.

Le moyen ne peut être accueilli.

Quant aux moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (affaires n^{os} 1414 et 1454)

B.10. Dès lors qu'il existe, en faveur des requérants, une espérance légitime de voir reconnaître par le juge le caractère illégal de certaines des cotisations perçues sur la base de la loi du 24 mars 1987 et des arrêtés d'exécution de celle-ci, la créance portant sur leur récupération peut être considérée comme un bien au sens de la disposition conventionnelle invoquée au moyen.

La loi attaquée n'exproprie toutefois pas les requérants. En effet, en abrogeant la base légale de ces cotisations, cette loi leur reconnaît un caractère indu. Le fait qu'elle opère une compensation entre ces créances et les cotisations dues sur la base des dispositions concernées ne peut être considéré comme contraire à l'article 1er du Premier Protocole additionnel, l'établissement de ces cotisations n'ayant pas été jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus notamment en combinaison avec l'article 6 de la Convention. Ce faisant, la loi attaquée opère un juste équilibre entre l'intérêt général et celui des parties requérantes, en ce qu'elle constitue une réglementation de l'usage des biens qui a pu valablement être considérée comme nécessaire pour assurer le paiement des impôts ou autres contributions au sens dudit article 1er.

Quant au moyen qui dénonce une discrimination entre ceux qui ont payé, entre le 1er janvier 1988 et le 1er mai 1998, des cotisations sur les animaux importés et ceux qui ont payé, durant la même période, des cotisations sur les animaux nationaux

B.11.1. Le requérant dans l'affaire n° 1452 dénonce encore la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec plusieurs dispositions constitutionnelles ou de droit international, dans la mesure où l'article 14 établit une distinction entre ceux qui ont payé des cotisations relatives à des animaux importés et qui peuvent en obtenir le remboursement et ceux qui ont payé des cotisations relatives à des animaux nationaux qui ne peuvent en obtenir le remboursement.

B.11.2. Il ressort de la décision de la Commission européenne du 7 mai 1991 et de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 16 décembre 1992 que ceux qui ont payé des cotisations sur les animaux importés, contrairement aux règles du marché commun, se trouvent, au regard de l'article 87 (ancien article 92) du Traité C.E., dans une situation essentiellement différente de ceux qui ont payé des cotisations sur les animaux nationaux. Il en résulte que le législateur, en établissant la distinction de traitement critiquée, n'a pas violé les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant au moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes relatifs à la répétition des sommes indues.

B.12.1. Les requérants dans l'affaire n° 1454 poursuivent encore l'annulation de l'article 14, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998, pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes relatifs à la répétition des sommes indues et avec certaines dispositions de droit européen. Ils considèrent en effet que cette disposition grève de conditions incompatibles avec les dispositions citées au moyen le remboursement des cotisations payées sur les animaux importés et jugées contrairement aux règles du marché commun par la Commission européenne.

B.12.2. D'une part, la Cour constate que la disposition en cause met à charge des opérateurs qui demandent le remboursement des cotisations indûment payées la preuve du paiement des cotisations visées. Une telle exigence ne paraît pas représenter une charge déraisonnable ou disproportionnée pour les opérateurs concernés.

D'autre part, la Cour constate que la disposition en cause met encore à charge des opérateurs la preuve du paiement de toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux. Ce faisant, le législateur subordonne le remboursement des sommes indues à la production de la preuve de paiements d'autres sommes, dues pour une cause différente et étrangère aux premières. Cette condition est exorbitante du droit commun relatif à la répétition des sommes indues. En outre, elle met à charge des personnes concernées une preuve particulièrement lourde. Elle crée une différence de traitement entre les créanciers de l'Etat qui peuvent prétendre au remboursement des cotisations indûment payées sur les animaux importés et tous les autres créanciers en remboursement de l'indu. La Cour n'aperçoit pas de justification raisonnable pour cette différence de traitement. L'obligation pour les opérateurs concernés par le dernier alinéa de l'article 14 d'apporter la preuve qu'ils ont payé toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux, en ce compris les animaux d'abattage exportés et les animaux d'élevage et de rente exportés doit dès lors être annulée.

Quant au moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec les articles 170, 171 et 173 de la Constitution

B.13.1. Les requérants dans l'affaire n° 1453 dénoncent la violation, par l'article 23 de la loi du 23 mars 1998, des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions constitutionnelles concernant les impôts.

B.13.2. Il ressort de la formulation du moyen que les requérants interprètent les articles 170 et 173 de la Constitution en ce sens qu'il ne peut être établi d'impôt au profit d'un organisme public.

B.13.3. L'article 170 de la Constitution n'a pas cette portée. Il règle la répartition des compétences en matière fiscale aussi bien entre l'Etat, les communautés, les régions et les

administrations locales qu'entre les pouvoirs législatif et exécutif, en réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la décision d'établir une imposition et la fixation des éléments essentiels de celle-ci.

B.13.4. Les requérants dénoncent encore une violation du principe de l'annualité de l'impôt établi par l'article 171 de la Constitution.

L'article 171 de la Constitution institue une tutelle et un contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Cette disposition implique que le pouvoir exécutif ne peut percevoir les impositions réglées par une loi ou en vertu de celle-ci qu'après y avoir été habilité par le pouvoir législatif, dans une loi budgétaire ou une loi de financement. L'habilitation, qui vaut pour un seul exercice fiscal et doit dès lors être renouvelée chaque année, porte donc uniquement sur le caractère exécutoire à conférer à un règlement élaboré à un autre niveau.

B.13.5. Il résulte de ce qui précède que l'article 23 de la loi du 23 mars 1998 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 170, 171 et 173 de celle-ci.

Quant à l'article 17 de la loi du 23 mars 1998

B.14.1. L'article 17 de la loi du 23 mars 1998 dispose :

«L'Administration de la Santé animale et de la Qualité des produits animaux du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture fait le nécessaire pour la perception des cotisations obligatoires visées aux articles 14 et 15 et des prélèvements, visés à l'article 16.

Le cas échéant la compensation s'opère de plein droit par la seule force de la loi entre les montants qui sont dus en vertu des dispositions des articles 14, 15 et 16 et les montants payés en application de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, de l'arrêté royal du 14 juin 1993 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux fixées d'après les risques sanitaires liés aux exploitations où sont détenus des porcs et de l'arrêté royal du 5 juillet 1995 fixant les rétributions à payer au Fonds de la santé et de la production des animaux par les établissements laitiers et par les titulaires de licences de vente de produits laitiers. »

B.14.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1454 articulent deux griefs contre l'article 17 de la loi du 23 mars 1998. D'une part, elles considèrent que le principe de la compensation lui-même est contraire, en tant qu'il est lié à l'entrée en vigueur rétroactive des articles 14 et 15, aux articles 10 et 11 de la Constitution. D'autre part, elles dénoncent une violation de ces mêmes dispositions par le mécanisme de compensation mis en place par l'article 17, qui créerait, selon elles, une différence de traitement discriminatoire entre ceux qui n'ont pas encore payé les droits dus sous le régime de la loi de 1987 relative à la santé des animaux et ceux qui ont déjà payé ces taxes et voient s'opérer la compensation.

B.14.3. Pour les raisons exposées sous B.3.3 à B.7, le législateur n'a pas violé les articles 10 et 11 de la Constitution en imposant rétroactivement les cotisations en cause. Le premier grief dirigé contre l'article 17 ne peut, par conséquent, être admis.

B.14.4. Le second grief dirigé contre l'article 17 est tiré du fait que ceux qui avaient payé les cotisations dues sur la base de la loi du 24 mars 1987 et voient par conséquent s'opérer la compensation prévue par l'article 17 sont privés des intérêts auxquels ils avaient droit en raison du paiement indu de ces droits, étant donné que la loi du 24 mars 1987 et ses arrêtés d'exécution ont été abrogés avec effet rétroactif, alors que ceux qui n'avaient pas payé ces cotisations, mais doivent actuellement les payer en vertu des dispositions rétroactives de la loi du 23 mars 1998, ne sont tenus de payer pour le passé que les sommes en principal. Ceux qui avaient payé les cotisations dues sur la base de la loi du 24 mars 1987 et de ses arrêtés d'exécution seraient donc discriminés par rapport à ceux qui ne les avaient pas payées dans la mesure où le mécanisme de compensation prévu par l'article 17, alinéa 2, ne tient pas compte de la créance sur les intérêts que ceux qui ont payé détiennent sur l'Etat.

B.14.5. La différence de traitement dénoncée est inhérente au système de rétroactivité dont il a été constaté en B.8 qu'il n'est pas contraire à la Constitution. Ce système aurait des effets disproportionnés si, afin d'éviter ce traitement différent, il obligeait ceux qui

s'acquittent aujourd'hui des cotisations à payer un intérêt depuis les dates de leur débit. Il ne serait pas davantage justifiable s'il créditait ceux qui avaient payé les cotisations avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée des intérêts échus depuis ce paiement. Non seulement une telle mesure priverait le Fonds d'une partie importante des ressources indispensables à son fonctionnement, mais elle dérogerait à la règle selon laquelle le remboursement de l'indu ne donne lieu au paiement d'intérêts qu'en cas de mauvaise foi de celui qui a reçu (article 1378 du Code civil).

Il en découle qu'en prévoyant une compensation entre les sommes payées sur la base des dispositions abrogées et les sommes dues sur la base des articles 14, 15 et 16, l'article 17 ne viole pas les dispositions visées aux moyens.

Quant à l'article 10 de la loi du 23 mars 1998

B.15. L'article 10 de la loi du 23 mars 1998 dispose :

« En cas de non-paiement par le débiteur des cotisations obligatoires ou des prélèvements visés à la présente loi, même si le paiement fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux, l'agrément ou la licence visés aux articles 12, 13, 15 et 18*bis* de la loi susvisée du 24 mars 1987 et à l'article 3 de la loi susvisée du 28 mars 1975 et le cas échéant la délivrance de certificats en application de l'article 19 de la loi précitée du 24 mars 1987 et de l'article 3 de la loi précitée du 28 mars 1975 sont suspendus à partir du quinzième jour ouvrable qui suit celui de la notification de la mise en demeure par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception.

La mise en demeure reproduit le texte de l'alinéa précédent.

La mesure précitée cesse ses effets de plein droit le premier jour ouvrable qui suit celui où les cotisations obligatoires ou les prélèvements dus ont été crédités effectivement au compte du Fonds. »

B.16. Les requérants dans l'affaire n° 1450 poursuivent l'annulation de cette disposition pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ils soutiennent que l'article 10 porte atteinte à leur droit d'accès à un juge et que cette atteinte n'est pas justifiée par des motifs sérieux et fondés. Ils estiment en outre que les contraintes prévues dans la disposition entreprise sont tout à fait disproportionnées.

B.17. Les parties requérantes ne contestent pas la constitutionnalité du régime des agréments et licences dont la loi attaquée est le prolongement. Dans ce régime, le « Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux » se voit confier une mission centrale : il se charge des frais des contrôles, vérifications et expertises prévus en vue de préserver la santé publique. Il doit lui-même retirer une grande partie de ses moyens du secteur en question, par le biais de cotisations et prélèvements obligatoires à charge des personnes physiques et morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux. Ce mode de financement subordonne ainsi le fonctionnement du Fonds au paiement, dans les délais, des cotisations et prélèvements obligatoires.

B.18.1. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur - afin d'assurer la perception des cotisations et prélèvements obligatoires et de préserver ainsi la viabilité du Fonds - de prévoir un régime dans lequel l'avantage qui est lié à des agréments et licences est subordonné à l'obligation de payer des cotisations et des prélèvements. La Cour doit toutefois veiller à ce que le législateur respecte les principes d'égalité et de non-discrimination.

B.18.2.1. La mesure entreprise de suspension des agréments et licences en cas de défaut de paiement s'écarte certes, comme le font valoir les parties requérantes, de la sanction de droit commun qui consiste, en cas de non-paiement et dans l'attente du règlement du litige, à faire courir les intérêts légaux à partir de la mise en demeure. Compte tenu de l'objectif de la loi et de la mission non contestée du Fonds, cette dérogation trouve toutefois en l'espèce une justification raisonnable dans la nécessité de préserver le bon fonctionnement et la continuité du régime élaboré en vue de protéger la santé publique. Selon les travaux préparatoires, ladite suspension doit même être considérée comme un moyen pour lutter contre la fraude (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1181/3, p. 6).

La mesure – à laquelle s’ajoute, le cas échéant, le doublement des cotisations obligatoires prévu par l’article 18 - ne saurait davantage être considérée comme disproportionnée dès lors que le contribuable ou le redevable resté en défaut de paiement est informé préalablement du fait qu’il dispose de quinze jours pour se mettre en règle et que la suspension est immédiatement levée dès que sont payés la cotisation ou le prélèvement.

B.18.2.2. La disposition contestée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution considérés isolément.

B.18.3.1. L’article 6.1 de la Convention européenne des droits de l’homme garantit le droit à l’accès au juge lorsque sont contestés des droits et obligations de caractère civil. Ce droit doit, en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution, être assuré sans discrimination.

Contrairement à ce qu’allèguent les parties requérantes, elles conservent le droit de saisir un juge des contestations relatives à des cotisations et prélèvements obligatoires. La disposition entreprise ne porte donc pas atteinte de manière discriminatoire au droit d’accès à un juge.

B.18.3.2. La disposition contestée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l’article 6.1 de la Convention européenne des droits de l’homme.

B.19. Le moyen ne peut être retenu.

Quant à l’article 12, premier tiret, de la loi du 23 mars 1998

B.20. L’article 12, premier tiret, de la loi du 23 mars 1998 dispose :

« Sans préjudice de l’application éventuelle des peines plus sévères, fixées par le Code pénal ou par les lois pénales particulières, est puni d’une amende de cent à cinq mille francs :

- celui qui ne paie pas les montants, dus au Fonds et visés à l'article 5, ou qui ne paie pas la totalité de ces montants dans le délai,

ou [...] ».

B.21.1. Les requérants dans l'affaire n° 1454 poursuivent l'annulation de cette disposition, estimant que, dans la mesure où elle est applicable aux cotisations instaurées avec effet rétroactif par la loi du 23 mars 1998 qui n'auraient pas encore été payées par le redevable, elle est contraire au principe de la non-rétroactivité inscrit à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.21.2. La Cour observe que, en vertu de l'article 23, l'article 12 est entré en vigueur le jour de la publication de la loi du 23 mars 1998 au *Moniteur belge*. Cette disposition n'a pas, contrairement à ce qu'affirment les requérants, d'effet rétroactif. Elle n'est dès lors pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

- annule, dans l'article 14 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, les mots «et qu'ils ont payé toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux, en ce compris les animaux d'abattage exportés et les animaux d'élevage et de rente exportés»;

- rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 février 2000, par le siège précité, dans lequel le juge H. Coremans est remplacé, pour le prononcé, par le juge E. De Groot, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior