

Numéros du rôle : 2368 et 2374
Arrêt n° 100/2003 du 17 juillet 2003

A R R E T

En cause : les recours en annulation de la loi du 9 juillet 2001 « confirmant les dispositions relatives aux cotisations obligatoires de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine », introduits par l'a.s.b.l. Apfaca et la s.a. Arnout.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 14 février 2002 et parvenue au greffe le 15 février 2002, l'a.s.b.l. Apfaca, dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue de l'Hôpital 31, a introduit un recours en annulation de la loi du 9 juillet 2001 « confirmant les dispositions relatives aux cotisations obligatoires de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine » (publiée au *Moniteur belge* du 25 août 2001, deuxième édition) ainsi que des articles 1er et 3 de cet arrêté royal.

b. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 février 2002 et parvenue au greffe le 26 février 2002, la s.a. Arnout, dont le siège social est établi à 8480 Ichtegem, Oostendsesteenweg 96, a introduit un recours en annulation de la loi précitée.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2368 et 2374 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand et le Gouvernement wallon.

Des mémoires en réponse ont été introduits par l'a.s.b.l. Apfaca et la s.a. Arnout.

A l'audience publique du 19 février 2003 :

- ont comparu :

. Me D. De Keuster, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2368;

. Me P. Tack, avocat au barreau de Courtrai, Me P. Jongbloet et Me I. Duchatel *loco* Me. M. Denys, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2374;

. Me D. D'Hooghe et Me S. Sottiaux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand;

. Me S. Depré *loco* Me B. Hendrickx, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Par ordonnance du 9 avril 2003, le président A. Arts a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du même jour, la Cour a rouvert les débats et a fixé l'audience au 29 avril 2003.

A l'audience publique du 29 avril 2003 :

- ont comparu :

. Me D. De Keuster, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2368;

. Me P. Tack, avocat au barreau de Courtrai, et Me I. Duchatel *loco* Me. M. Denys, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2374;

. Me S. Sottiaux, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand;

. Me S. Depré *loco* Me B. Hendrickx, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et P. Martens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. L'a.s.b.l. Association professionnelle des fabricants d'aliments composés pour animaux (Apfaca) défend les intérêts des fabricants d'aliments pour animaux. La s.a. Arnout, quant à elle, est un « opérateur » au sens de l'arrêté royal confirmé par la loi attaquée. Ces deux parties requérantes ont introduit auprès du Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté royal du 15 octobre 2000.

A.2.1. Le Gouvernement wallon soulève, à l'encontre de l'a.s.b.l. Apfaca, une exception de non-opposabilité de la personnalité juridique de celle-ci, parce que cette association n'apporte pas la preuve que les modifications de ses statuts ont été publiées au *Moniteur belge* et que la liste de ses membres de même que les modifications de celle-ci ont été déposées au greffe du tribunal de première instance.

A.2.2. l'a.s.b.l. Apfaca considère que la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage (article 7, alinéa 3) n'impose pas la production de cette preuve mais elle joint néanmoins les pièces nécessaires à son mémoire en réponse.

A.3.1. Le Gouvernement wallon objecte également que le recours en annulation introduit par l'a.s.b.l. Apfaca est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre l'arrêté royal du 15 octobre 2000 « relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine ». Cet arrêté royal a certes fait l'objet d'une loi de confirmation, de sorte qu'il a acquis une valeur législative. Toutefois, le délai de six mois pour introduire un recours aurait commencé à courir le jour de la publication de ce texte au *Moniteur belge*, soit le 20 octobre 2000.

A.3.2. Selon l'a.s.b.l. Apfaca, la nature d'une disposition contenue dans un arrêté royal confirmé par une loi ne se trouve modifiée qu'au moment de cette confirmation législative, de sorte que le délai de six mois pour introduire un recours en annulation ne prend cours qu'à la date de la publication de la loi de confirmation au *Moniteur belge*.

A.4. L'a.s.b.l. Apfaca observe que le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit ensemble un mémoire dans lequel ils se désignent comme « parties défenderesses ». Etant donné que les normes attaquées sont une loi fédérale et un arrêté royal confirmé, le Gouvernement flamand ne pourrait pas agir en tant que partie défenderesse.

Quant au premier moyen dans l'affaire n° 2374

A.5. La s.a. Arnout prend un premier moyen de la violation des règles répartitrices de compétences, en ce que la cotisation obligatoire à charge des entreprises non agricoles, conçue pour financer le secteur agricole, constituerait en fait un instrument déguisé de politique économique, alors qu'en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique économique relève de la compétence des régions. La requérante fait référence à l'arrêt n° 146/2001 et déclare que le législateur fédéral ne peut pas, d'une part, être incompétent pour aider les entreprises non agricoles et, d'autre part, être compétent pour leur imposer une contribution.

A.6. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand soulignent que la compétence fiscale fondée sur l'article 170 de la Constitution n'est pas liée à la compétence matérielle de l'autorité fédérale. Selon la jurisprudence de la Cour, le législateur doit seulement veiller à ne pas rendre impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences régionales. Ce ne serait pas le cas en l'espèce.

A.7.1. Le Gouvernement wallon considère que le moyen doit être déclaré irrecevable, en ce qu'il n'identifie pas les règles de droit qui, selon la partie requérante, seraient violées. En outre, l'annulation de la loi attaquée ne ferait pas disparaître la violation dénoncée des règles de répartition des compétences. L'arrêté royal confirmé par cette loi ne constitue qu'une mesure d'exécution de l'article 12 de la loi d'habilitation du 3 décembre 1999, qui n'est pas en cause.

A.7.2. Sur le fond, le Gouvernement wallon se rallie à l'avis exprimé par la section de législation du Conseil d'Etat, selon lequel l'autorité fédérale est compétente en vertu de l'article 170, § 1er, de la Constitution, même si la cotisation était imposée à des entreprises autres que les entreprises agricoles au sens large.

A.8.1. Dans son mémoire en réponse, la s.a. Arnout souligne qu'il est explicitement fait référence, dans le moyen, à la violation de l'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et que l'article 12 de la loi d'habilitation du 3 décembre 1999 est formulé de façon tellement générale qu'elle n'aurait pas eu d'intérêt à son annulation.

A.8.2. Quant au fond, la s.a. Arnout considère qu'il est recouru abusivement à l'article 170 de la Constitution en l'espèce, étant donné que la recette de l'impôt n'est pas affectée à des dépenses générales mais à une politique déterminée de nature économique. En outre, les régions ne peuvent de ce fait plus instaurer elles-mêmes un régime d'imposition en vue de couvrir les coûts de la crise de la dioxine.

Quant au premier moyen dans l'affaire n° 2368

A.9.1. L'a.s.b.l. Apfaca prend un premier moyen de la violation des articles 10 et 11 combinés avec les articles 76, 170 et 172 de la Constitution et du principe de la sécurité juridique.

Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que l'article 2 de la loi du 9 juillet 2001 confirme un impôt instauré par les articles 1er et 3 de l'arrêté royal du 15 octobre 2000, alors que l'article 170 de la Constitution dispose qu'un impôt ne peut être établi que par le législateur et que l'article 76 de la Constitution dispose qu'un projet de loi doit être voté article par article et que les parlementaires individuels ont le droit d'amender et de diviser chacun des articles de la loi. Ce n'est qu'en cas d'absolue nécessité que l'on pourrait avoir recours à la technique de la délégation et de la confirmation.

Dans une deuxième branche, la partie requérante soutient que l'article 2 de la loi du 9 juillet 2001 ne confirme pas les articles 1er et 3 de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 dans le délai de six mois fixé par la disposition d'habilitation et que l'article 3 de la loi du 9 juillet 2001 modifie rétroactivement la disposition d'habilitation sur ce point, alors que, conformément à la jurisprudence de la Cour, la loi doit confirmer dans le délai fixé tout arrêté royal instaurant un impôt. Ce délai ne pourrait en aucun cas être prolongé.

A.9.2. La partie requérante soutient en substance que les articles 2 et 3 de la loi du 9 juillet 2001 font dès lors naître une différence de traitement entre les contribuables qui bénéficient de la garantie que personne ne peut être soumis à un impôt qui n'aurait pas été décidé préalablement par une assemblée délibérante démocratiquement élue, comme le prévoit l'article 170 de la Constitution, et suivant le processus de décision fixé à l'article 76 de la Constitution, et les contribuables soumis à l'impôt instauré et confirmé par les dispositions attaquées, auxquels sont refusées les garanties constitutionnelles inscrites dans les articles précités.

A.9.3. La partie requérante déduit de l'arrêt n° 18/98 que quatre conditions doivent être remplies pour que l'instauration d'un impôt par le Roi puisse se justifier : (1) il faut qu'existe une nécessité de faire instaurer l'impôt par le Roi, (2) le Roi doit obtenir une délégation du législateur, (3) l'arrêté royal instaurant l'impôt doit être confirmé dans un bref délai par le législateur et (4) si l'arrêté royal n'est pas confirmé à temps, il est censé n'avoir jamais produit ses effets.

Les première et troisième conditions ne seraient pas remplies en l'espèce. L'absence de nécessité est déduite du fait que l'arrêté royal confirmé par la loi attaquée est postérieur de plus d'un an à la crise de la dioxine et du fait que la cotisation (contribution volontaire) est étalée sur quatre ans. Ceci prouverait qu'il n'y avait aucune urgence, sur le plan budgétaire, à instaurer l'impôt de cette manière. La nécessité n'a d'ailleurs été justifiée ni dans l'exposé des motifs, ni au cours des discussions en commission. En outre, une période de neuf mois ne saurait être considérée comme un bref délai, au sens de la troisième condition.

A.9.4. La partie requérante observe enfin que le législateur n'a pas réussi à confirmer l'arrêté royal du 15 octobre 2000 dans le délai de six mois que prévoyait la loi. C'est pourquoi le législateur a remplacé, dans l'article 3 de la loi du 9 juillet 2001, le délai de six mois par un délai de douze mois. De cette manière, estime la partie requérante, le législateur peut totalement vider de sa substance l'article 170 de la Constitution. Il suffirait en effet d'inscrire une habilitation générale dans une disposition législative et le Roi, en vertu de cette délégation, pourrait alors instaurer n'importe quel impôt, puisque la disposition d'habilitation pourrait quand même toujours être adaptée par la disposition confirmative. Une porte serait même ouverte permettant au Roi d'instaurer des impôts sans loi d'habilitation, puisque celle-ci pourrait être créée *a posteriori* dans la loi de confirmation.

La partie requérante se demande en outre si un arrêté royal qui a cessé d'exister faute d'avoir été confirmé dans les délais peut encore être confirmé. Elle établit un parallèle avec la réglementation en matière de prescription : une loi qui proroge un délai de prescription s'applique immédiatement aux délais de prescription en cours, mais ne concerne pas les prescriptions déjà intervenues.

Si l'arrêté royal du 15 octobre 2000 pouvait encore être confirmé, même après avoir cessé d'exister, la partie requérante constate qu'il n'existe aucune circonstance particulière qui puisse justifier la rétroactivité des dispositions attaquées. L'intervention rétroactive du législateur serait due exclusivement à une gestion déficiente qui a fait que l'arrêté royal du 15 octobre 2000 n'a pas été confirmé dans le délai prévu de six mois. Comme mentionné au A.9.3, il n'existerait d'ailleurs aucune nécessité budgétaire d'imposer cet impôt.

A.10.1. Selon le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, la première branche du moyen porte sur la constitutionnalité de l'habilitation du Roi à imposer une cotisation de solidarité à une catégorie d'entreprises à déterminer par Lui. Cette habilitation figure dans l'article 12 de la loi du 3 décembre 1999 et non dans les dispositions présentement attaquées. La première branche du moyen serait par conséquent irrecevable.

A.10.2. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand soutiennent que la technique d'habilitation et de confirmation critiquée est parfaitement conforme à la jurisprudence de la Cour en la matière. Aux termes de la disposition d'habilitation, tout arrêté pris en vertu de cette disposition est censé n'avoir jamais produit ses effets s'il n'est pas confirmé par la loi dans les six mois de sa date d'entrée en vigueur. L'article 3 de la loi du 9 juillet 2001 porte ce délai de six à douze mois. Il ressort des deux dispositions que les mesures prises par le Roi devaient être confirmées dans un délai relativement bref. Dans son arrêt n° 32/2000, la Cour a estimé qu'un délai d'un an pouvait être considéré comme un délai relativement court.

De l'avis du Conseil des ministres et du Gouvernement flamand, il était en outre bel et bien nécessaire de régler par arrêté royal les modalités détaillées de la cotisation obligatoire. La crise de la dioxine a eu, pour l'Etat et pour le secteur de l'agriculture concerné, des conséquences budgétaires énormes qui ont obligé le Gouvernement à prendre des mesures urgentes et effectives. De surcroît, l'adoption et la mise en œuvre ultérieure de ces mesures nécessitaient une concertation avec les régions et avec les secteurs concernés. La technique de la délégation et de la confirmation était dès lors la plus appropriée.

A.10.3. Etant donné que les articles 10 et 11 combinés avec l'article 170 de la Constitution n'ont pas été violés, il ne saurait y avoir en outre, selon le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, de violation des articles 10 et 11 lus en combinaison avec l'article 76 de la Constitution. Il ressortirait des travaux préparatoires de la loi confirmant l'arrêté royal du 15 octobre 2000 que les diverses modalités de cet arrêté ont fait l'objet d'une discussion. Tant à la Chambre des représentants qu'au Sénat, le ministre compétent a été interrogé en détail sur le projet de loi et certains parlementaires ont introduit des amendements.

A.10.4. En ce qui concerne la deuxième branche du moyen, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand font référence aux arrêts n°s 17/2000, 159/2001 et 49/2002. La prorogation, avec effet rétroactif, du délai de confirmation de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 satisferait aux conditions formulées par la Cour quant à la constitutionnalité d'une législation rétroactive. Le délai de six mois n'était pas suffisant pour pouvoir confirmer à temps l'arrêté parce qu'un certain nombre de formalités devaient être respectées (l'avis de l'Inspection des finances, l'accord du ministre du Budget, l'avis du Conseil d'Etat, la délibération du Conseil des ministres). En outre, le Sénat a fait usage de son droit d'évocation, ce qui a encore allongé le délai de traitement du projet de loi.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand estiment que la prorogation du délai de confirmation était indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général. Le bon fonctionnement du service public requiert le maintien des dispositions relatives aux cotisations obligatoires de l'arrêté royal du 15 octobre 2000. En vertu de la loi du 3 décembre 1999, les autorités étaient et sont en effet tenues d'aider les entreprises agricoles mises en difficulté par la crise de la dioxine. Sans les cotisations obligatoires, les moyens pour pourvoir à cette aide risquent d'être insuffisants.

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand constatent de surcroît que la loi attaquée ne contient aucune disposition qui déroge aux dispositions de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 relatives aux cotisations obligatoires, si bien qu'elle n'a fait que consolider des dispositions dont les destinataires connaissaient déjà la portée. Le secteur de l'alimentation animale s'attendait à une cotisation de solidarité et savait que les mesures prises en la matière seraient confirmées par le législateur.

Enfin, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand observent que, suite à la prorogation rétroactive du délai de confirmation, l'arrêté royal du 15 octobre 2000 doit être réputé n'avoir jamais disparu de l'ordre juridique. Ils font référence à cet égard à l'arrêt n° 67/92, dont il ressortirait que la Cour n'exclut pas la validité de la confirmation d'un arrêté qui aurait disparu de l'ordre juridique.

A.11.1. Le Gouvernement wallon formule à l'égard de la première branche du premier moyen la même exception d'irrecevabilité que celle soulevée par le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand et dont il est question au A.10.1. Il se réfère pour cela à l'arrêt n° 125/2000.

A.11.2. Le Gouvernement wallon partage aussi le point de vue du Conseil des ministres et du Gouvernement flamand en ce qui concerne la nécessité de faire appel à la technique législative qui a été utilisée. Il ajoute que ce n'est que le 31 juillet 2000 que la Commission européenne s'est prononcée sur la cotisation de solidarité, si bien qu'il y a lieu de considérer que le Roi a fait toute diligence pour mettre en œuvre l'habilitation qu'il avait reçue. La possibilité accordée aux débiteurs de la cotisation de payer celle-ci en quatre tranches annuelles ne contredirait pas davantage la nécessité urgente des mesures. Dans son avis, le Conseil d'Etat n'a pas non plus considéré que la délégation était irrégulière au motif qu'elle n'aurait pas été nécessaire.

A.11.3. En ce qui concerne le délai de confirmation, le Gouvernement wallon observe tout d'abord que le délai d'un an n'est pas excessif. Il estime, tout comme le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, que la prorogation rétroactive du délai s'explique par des motifs objectifs et admissibles et qu'elle n'est pas la conséquence d'une négligence ou d'une gestion déficiente de la part du législateur. Il fait référence aux travaux préparatoires ainsi qu'à l'arrêt n° 17/2000.

Plus fondamentalement, le Gouvernement wallon n'aperçoit pas en quoi la prorogation du délai rendrait la loi attaquée contraire aux dispositions constitutionnelles invoquées. Ce qui compte, selon la jurisprudence, c'est que l'arrêté fasse l'objet d'une confirmation législative dans un délai raisonnable, ce qui est le cas en l'espèce.

A.12.1. Concernant l'exception d'irrecevabilité du moyen, la partie requérante répète que la disposition d'habilitation n'était pas préjudiciable et qu'en tout état de cause, la loi d'habilitation, l'arrêté royal et la loi de confirmation forment un tout.

A.12.2. Quant au fond, la partie requérante observe encore dans son mémoire en réponse que le principe de légalité en matière d'impôt est l'un des principes les plus fondamentaux de notre Etat de droit et que les exceptions à ce principe doivent être conçues de façon très restrictive. Elle demeure persuadée que l'exception en cause ne peut être justifiée, pas plus que la rétroactivité de la disposition qui prolonge le délai de confirmation.

A propos de l'argument selon lequel la procédure parlementaire prendrait trop de temps, la partie requérante observe qu'un délai de confirmation de six mois est habituel et qu'il est parfaitement possible d'accomplir toute la procédure parlementaire dans ce délai. Elle conteste en outre que la procédure de contrôle administratif et budgétaire ait dû être accomplie. L'avis de l'Inspection des finances et l'accord du ministre du Budget avaient en effet déjà été obtenus pour l'arrêté royal. Même si ces formalités avaient encore dû être accomplies, cela aurait pris tout au plus quelques semaines.

La partie requérante observe que ce n'est que le 2 février 2001 - c'est-à-dire plus de trois mois et demi après la date à laquelle l'arrêté royal a été pris - que le ministre compétent a soumis un avant-projet de loi à l'approbation du Conseil des ministres. Le Conseil d'Etat a reçu une demande d'avis le 15 février 2001 et a remis un avis le 16 février 2001. Ce n'est que le 19 mars 2001 que le projet de loi a été déposé à la Chambre des représentants. La procédure d'évocation par le Sénat a duré moins d'un mois.

Concernant l'argument selon lequel la rétroactivité aurait été nécessaire au fonctionnement du service public, la partie requérante estime qu'il n'existait aucune nécessité, ni budgétaire, ni de technique budgétaire, pour lever la cotisation de solidarité par le biais d'une loi d'habilitation, suivie par un arrêté royal, suivi par une loi de confirmation. Elle observe à cet égard (1) que les indemnités avaient déjà toutes été payées aux entreprises agricoles, (2) que le produit de la cotisation de solidarité est évalué à 340 millions de francs, alors que la dépense totale pour la crise de la dioxine s'est élevée à 7,28 milliards de francs (après une estimation de 15 milliards de francs), (3) que le budget total du ministère de l'Agriculture pour l'an 2000 s'élevait à près de 50 milliards de francs et que le budget total de l'Etat s'élevait à environ 2 900 milliards de francs, (4) que, du point de vue de la

technique budgétaire, les dépenses relatives à la crise de la dioxine n'ont pas été engagées et ordonnancées sur le budget du Fonds et (5) que les indemnités avaient déjà été payées antérieurement à l'arrêt royal du 15 octobre 2000.

Quant au deuxième moyen dans l'affaire n° 2368

A.13.1. L'a.s.b.l. Apfaca prend un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec son article 172 et avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Parce que l'article 2 de la loi du 9 juillet 2001 confirme l'article 1er de l'arrêt royal du 15 octobre 2000, il soumet uniquement les entreprises du secteur de l'alimentation animale et les fournisseurs et clients directs et indirects de ces entreprises à la cotisation de solidarité, suite à la crise de la dioxine, alors qu'il n'existerait pas de justification raisonnable pour ne pas soumettre d'autres catégories à cet impôt.

A.13.2. Dans une première branche, la partie requérante allègue une discrimination, en ce que le secteur de l'électricité, qui est la cause du risque de contamination de la chaîne alimentaire par les dioxines et les P.C.B., n'est pas soumis à l'impôt. La crise de la dioxine est cependant née parce que de l'huile de transformateur, provenant de transformateurs utilisés dans l'industrie de l'électricité, a abouti dans la chaîne alimentaire.

A.13.3. Dans une seconde branche, la partie requérante allègue une discrimination, parce que les autres maillons de la chaîne alimentaire, qui génèrent un risque de contamination similaire, voire même plus important, de cette chaîne, ne sont pas soumis à l'impôt. La chaîne alimentaire, pour les œufs et la viande, peut être schématisée comme suit : matières premières - aliments composés - animaux - industrie alimentaire - distribution - consommateur. Une contamination peut survenir au niveau de chaque maillon. Les plus grands risques se situeraient au niveau des maillons « matières premières », « animaux » et « industrie alimentaire ». Le maillon « aliments composés » ne constituerait pas un maillon à risque.

A.13.4. Dans une troisième branche, la partie requérante allègue une discrimination, parce que les entreprises étrangères, qui causent le même risque de contamination de la chaîne alimentaire, ne sont pas soumises à l'impôt. Une décision de la Commission européenne, jugeant que l'aide ne peut être financée par des cotisations parafiscales prélevées sur les produits importés d'autres Etats membres, ne constituerait pas une justification suffisante pour une discrimination. La disposition attaquée porterait doublement atteinte à la position concurrentielle des producteurs belges d'alimentation animale : les produits importés deviennent moins chers puisqu'ils ne sont pas taxés, alors que les produits exportés deviennent plus chers parce qu'ils sont imposés.

A.13.5. Dans une quatrième branche, la partie requérante allègue une discrimination, parce que les préparateurs d'aliments à la ferme (entreprises agricoles qui composent elles-mêmes les aliments pour leur bétail), qui représentent un risque de contamination identique de la chaîne alimentaire, ne sont pas soumis à l'impôt. La contamination des aliments pour animaux par des dioxines ou des P.C.B. résulte d'une contamination des matières premières. Celles-ci sont mélangées au fourrage et les P.C.B. et les dioxines aboutissent dans la chaîne alimentaire humaine via les animaux. La façon de procéder est identique pour les entreprises qui préparent elles-mêmes les aliments et pour celles qui composent ceux-ci pour d'autres entreprises. Les matières premières destinées au fourrage sont achetées par les deux catégories d'entreprises.

A.13.6. En guise de conclusion, la partie requérante considère que le critère de distinction, à savoir la désignation des producteurs d'aliments pour animaux comme étant la seule catégorie à devoir fournir une contribution financière dans le cadre de la crise de la dioxine, n'est pas pertinent. Ce n'est pas le secteur de l'alimentation animale qui crée le risque, mais bien celui de l'électricité. D'autres secteurs de la chaîne alimentaire présentant un profil de risque identique, voire plus élevé, ne sont pas imposés. Les aliments pour animaux provenant d'entreprises étrangères ou préparés à la ferme, qui font naître un risque similaire, ne sont pas taxés. Les aliments pour animaux qui sont exportés et qui ne créent donc aucun risque en Belgique sont quant à eux imposés.

A.14.1. Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand observent en premier lieu que la décision des autorités de faire contribuer les producteurs d'aliments pour animaux pour une part limitée dans les frais causés par la crise de la dioxine constitue en substance une question politique. Il n'appartiendrait pas à la Cour d'en apprécier l'opportunité en se substituant au Gouvernement ou au législateur fédéral.

A.14.2. Le choix du législateur d'imposer une cotisation au secteur de l'alimentation animale est, selon le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, objectivement et raisonnablement justifié. A cause de la crise de la dioxine, les entreprises agricoles ont été victimes d'une contamination à la dioxine qui est née en amont de la production agricole, à savoir lors de la fabrication d'aliments pour animaux. Dans le rapport de la commission d'enquête parlementaire qui a été instituée directement après la crise de la dioxine, le secteur de l'alimentation animale est explicitement désigné comme l'un des responsables. Ce seraient les producteurs d'aliments pour animaux et non le secteur de l'électricité, ni les autres maillons de la chaîne alimentaire ou les préparateurs d'aliments à la ferme qui ont incorporé les P.C.B. dans les aliments pour animaux et ont ensuite commercialisé ceux-ci. La constatation que l'origine de la contamination réside dans les matières premières contaminées n'exclut pas la responsabilité des producteurs d'alimentation animale. Ceux-ci doivent en effet veiller à la qualité des matières premières qu'ils utilisent.

S'agissant de la prétendue discrimination par rapport aux fabricants et opérateurs étrangers, le Conseil des ministres rappelle que la Commission européenne a contraint les pouvoirs publics à exonérer ces fabricants et opérateurs étrangers de la cotisation de solidarité obligatoire. Il souligne en outre, à cet égard, que l'exclusion des producteurs et opérateurs étrangers trouve son origine dans l'article 12, alinéa 2, de la loi du 3 décembre 1999 et non dans la loi attaquée du 9 juillet 2001.

A.15.1. Le Gouvernement wallon considère que les trois premières branches du deuxième moyen doivent être déclarées irrecevables parce que les discriminations alléguées ne trouvent pas leur origine dans la loi attaquée mais dans l'article 12 de la loi d'habilitation, en vertu duquel le Roi peut uniquement prévoir une cotisation de solidarité à l'égard des entreprises relevant du secteur agricole.

A.15.2. En ce qui concerne la troisième branche, le Gouvernement wallon ajoute qu'il ne saurait être reproché à l'autorité fédérale d'exercer sa compétence dans les limites autorisées par la Commission européenne et de ne pas prévoir un régime identique pour des produits qu'elle ne peut viser. Le Gouvernement wallon renvoie à cet égard à l'arrêt n° 146/2001.

A.15.3. En ce qui concerne la quatrième branche, le Gouvernement wallon renvoie à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat, dont il ressort que l'intention du législateur était d'imposer l'obligation de cotiser à tous les fabricants qui mettent sur le marché des produits destinés à l'alimentation des animaux qui peuvent entraîner un risque pour la santé publique ou la santé des animaux. Les préparateurs d'aliments à la ferme ne fabriquent pas des aliments composés pour les mettre sur le marché, puisque ces aliments sont destinés aux besoins exclusifs de leur bétail. Dans ces circonstances, il se justifie, selon le Gouvernement wallon, de ne pas viser les préparateurs d'aliments à la ferme.

A.16.1. Concernant l'exception d'irrecevabilité du moyen, la partie requérante renvoie, dans son mémoire en réponse, à son exposé reproduit aux A.3.2 et A.12.1.

A.16.2. Quant au fond, la partie requérante répète que ce n'est pas le secteur des aliments pour animaux qui a causé la crise de la dioxine. Cette crise serait due à l'élimination irresponsable de transformateurs aux P.C.B. via les parcs à conteneurs. La commission d'enquête parlementaire n'a pas conclu, elle non plus, à la seule responsabilité du secteur de l'alimentation pour animaux mais aussi à celle des fondeurs de graisses, des vétérinaires d'entreprise, des abattoirs, de l'administration, des cabinets des ministres de l'Agriculture et de la Santé publique et de l'Union européenne. Le reproche fait au secteur de l'alimentation pour animaux concernait exclusivement la communication après le déclenchement de la crise. Les fautes éventuelles de ce secteur dans le règlement de la crise ne justifieraient nullement qu'il soit le seul à se voir imposer une cotisation de solidarité.

Le fait que la Commission européenne interdise d'imposer une cotisation aux fabricants étrangers d'aliments composés ne fait pas disparaître la discrimination, estime la partie requérante. Enfin, ni le Conseil des ministres ni le Gouvernement wallon ne justifieraient pourquoi les préparateurs d'aliments à la ferme ne sont pas soumis à la cotisation.

Quant au deuxième moyen dans l'affaire n° 2374

A.17.1. La s.a. Arnout prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ses articles 13, 16, 170 et 172 et avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.17.2. Dans une première branche, la partie requérante allègue que l'arrêté confirmé par la loi attaquée octroie, en exécution de l'article 12 de la loi du 3 décembre 1999, une exemption de la cotisation obligatoire aux entreprises redevables qui s'engagent, dans les délais, à verser un don fiscalement déductible et qui versent effectivement ce don dans les délais, alors que l'article 172 de la Constitution dispose que nulle exemption ou modération d'impôt ne peut être établie que par une loi et que l'article 12 précité n'habilite pas le Roi à prévoir des exemptions.

A.17.3. Dans une seconde branche, la partie requérante fait valoir que le législateur a confirmé des mesures prises par le Roi concernant l'établissement d'impôts, alors que l'article 170 de la Constitution dispose qu'un impôt ne peut être établi que par une loi. Il ressort de la jurisprudence de la Cour que le législateur ne peut déléguer au Roi le règlement d'une matière que la Constitution réserve explicitement au législateur qu'à la double condition que le législateur octroie cette délégation explicitement et sans équivoque et qu'il confirme dans un délai raisonnable les arrêtés pris en application de cette habilitation. La partie requérante en déduit qu'une disposition fiscale qui a été prise sur la base d'une telle habilitation peut certes avoir force de loi sans avoir été soumise à la procédure législative mais qu'elle ne pourrait acquérir force exécutoire qu'après avoir été confirmée par le législateur.

A.17.4. Dans une troisième branche, la partie requérante allègue que le législateur est intervenu rétroactivement dans des procédures pendantes devant le Conseil d'Etat et dirigées contre des arrêtés de pouvoirs spéciaux pris en méconnaissance du principe de légalité, alors que l'article 13 de la Constitution garantit que nul ne peut être distrait du juge que la loi lui assigne.

A.17.5. Dans une quatrième branche, la partie requérante fait valoir que le législateur, en confirmant des arrêtés royaux touchant à des intérêts patrimoniaux, a pris une mesure qui ne répond pas aux garanties constitutionnelles protégeant ces intérêts, alors que l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme garantissent les citoyens de toute atteinte portée à leurs intérêts patrimoniaux par les pouvoirs publics.

A.18.1. Selon le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, la première branche du moyen est irrecevable parce qu'elle vise une disposition qui est étrangère à la loi attaquée. Cette dernière confirme en effet exclusivement les dispositions de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 qui concernent la cotisation obligatoire de solidarité et non les dispositions relatives à la cotisation volontaire de solidarité. A supposer même qu'une exemption d'impôt aurait été établie sans que le Roi y fût habilité, cette exemption résulterait exclusivement de l'arrêté royal précité.

A.18.2. S'agissant de la deuxième branche, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand estiment que l'article 170 de la Constitution n'exige pas qu'un arrêté relatif aux impôts soit confirmé avant qu'il puisse avoir force exécutoire. Ils renvoient sur ce point à l'arrêt n° 18/98.

A.18.3. En ce qui concerne la troisième branche également, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand se réfèrent à la jurisprudence de la Cour, dont il ressort que la confirmation d'un arrêté attaqué devant le Conseil d'Etat ne viole pas nécessairement le principe d'égalité. En outre, la section de législation du Conseil d'Etat a estimé que le fait qu'un recours en annulation fût encore pendant devant la section d'administration au moment de la confirmation était insusceptible d'empêcher le législateur de confirmer l'arrêté attaqué.

A.18.4. Selon le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, la quatrième branche serait irrecevable parce qu'il ne serait pas clairement indiqué de quelle manière la loi attaquée porterait atteinte aux intérêts patrimoniaux des entreprises d'alimentation animale et en quoi ceci constituerait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand soulignent que l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît explicitement la compétence des autorités nationales pour lever des impôts et autres taxes.

A.19.1. Concernant la première branche du moyen, le Gouvernement wallon fait référence à la section de législation du Conseil d'Etat, qui estimait que l'article 4 de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 trouvait son fondement légal dans l'article 108 de la Constitution et dans l'article 10, 1°, de la loi du 3 décembre 1999. En outre, l'article 12 de la loi d'habilitation dispose que le Roi « peut » imposer une cotisation de solidarité. Le

Gouvernement wallon en conclut que le Roi était habilité à déterminer les cas dans lesquels la cotisation n'est pas due. Le Gouvernement wallon constate enfin que la cotisation de solidarité n'est pas due si l'intéressé s'engage à payer une cotisation volontaire. Il ne s'agirait donc pas d'une exemption au sens de l'article 172 de la Constitution, laquelle suppose qu'une catégorie de personnes soit déchargée de toute obligation.

A.19.2. S'agissant de la deuxième branche, le Gouvernement wallon rappelle que la loi de confirmation attaquée prévoit que les dispositions de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 relatives aux cotisations obligatoires sont confirmées rétroactivement à la date de leur entrée en vigueur, de sorte que, depuis l'origine, la disposition contestée a été établie par une loi.

A.19.3. En ce qui concerne la troisième branche, il est établi, selon le Gouvernement wallon, que la loi attaquée n'a pas pour but d'intervenir dans des procédures pendantes devant le Conseil d'Etat, puisque la confirmation était prévue dans la loi d'habilitation. Le Gouvernement wallon renvoie pour le surplus à la jurisprudence de la Cour en cette matière.

A.19.4. Quant à la quatrième branche, le Gouvernement wallon observe que l'article 16 de la Constitution doit être lu en combinaison avec l'article 170 de celle-ci, qui permet au législateur de lever des impôts. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, pour sa part, n'interdit pas aux Etats contractants d'adopter des lois pour assurer le paiement d'impôts.

A.20.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante observe, concernant la première branche du moyen, que le législateur, en confirmant les « dispositions relatives aux cotisations obligatoires », n'a pas clairement spécifié quels articles étaient confirmés. Selon la partie requérante, il ressort du système des cotisations que tant l'article 3 que l'article 4 de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 concernent des cotisations obligatoires.

A.20.2. S'agissant de la deuxième branche, la partie requérante rappelle son point de vue et souligne, en ce qui concerne l'application de l'arrêt n° 18/98 cité par le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, que l'arrêté royal n'a, en l'espèce, pas été confirmé dans le délai prévu.

A.20.3. Concernant la troisième branche, la partie requérante estime qu'on ne peut pas affirmer de façon générale que la confirmation elle-même ou que le fait que la loi de confirmation puisse faire l'objet d'un recours devant la Cour d'arbitrage constituerait une réponse aux objections soulevées à l'encontre de la décision confirmée.

A.20.4. La partie requérante déduit du bien-fondé des branches précédentes que l'article 16 de la Constitution et l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, qui supposent la condition de légalité de l'impôt, sont également violés.

Quant au troisième moyen dans l'affaire n° 2374

A.21.1. La s.a. Arnout prend un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, considérés isolément et combinés avec les articles 170 et 172 de la Constitution et avec le principe de légalité, le principe de la sécurité juridique et de la confiance légitime, l'interdiction de rétroactivité et l'article 13 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.21.2. Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que l'intervention rétroactive du législateur empêche la poursuite des procédures devant le Conseil d'Etat, alors qu'à défaut de la confirmation législative requise par la Constitution, il ne peut être exigé du justiciable qu'il donne suite à une obligation fiscale qui doit être tenue pour inexistante à ce moment.

A.21.3. Dans une seconde branche, la partie requérante allègue que les dispositions précitées seraient violées parce que la loi attaquée a prorogé rétroactivement le délai initial de confirmation de l'arrêté royal du 15 octobre 2000.

A.22. Le Conseil des ministres renvoie à sa réponse au deuxième moyen dans l'affaire n° 2374 et au premier moyen dans l'affaire n° 2368.

A.23.1. En ce qui concerne la première branche, le Gouvernement wallon renvoie à sa réponse à la troisième branche du deuxième moyen dans l'affaire n° 2374.

A.23.2. En ce qui concerne la deuxième branche, le Gouvernement wallon estime que la partie requérante n'a pas à se plaindre de l'issue de la procédure qu'elle avait introduite au Conseil d'Etat puisque, par l'actuel recours, elle a la possibilité de contester le contenu de l'arrêté royal du 15 octobre 2000. Pour le surplus, le Gouvernement wallon renvoie à sa réponse aux moyens dans l'affaire n° 2368.

A.24. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante observe encore qu'il n'était pas prévisible que le législateur, qui n'avait pas confirmé l'arrêté dans le délai légal, le ferait encore après que le délai eut été modifié rétroactivement.

Quant au quatrième moyen dans l'affaire n° 2374

A.25. La s.a. Arnout prend un quatrième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les redevables qui effectuent à temps un paiement volontaire fiscalement déductible sont exemptés par la loi attaquée du paiement de l'impôt visé, qui est plus lourd et non déductible comme charge professionnelle. Les redevables de la cotisation qui disposent des moyens financiers pour faire immédiatement un paiement volontaire sont donc avantagés de façon injustifiable par rapport aux redevables qui n'ont pas ces moyens et qui seront par conséquent condamnés au paiement d'un impôt. Par ailleurs, le calcul de la cotisation de solidarité sur la base du chiffre d'affaires plutôt que sur la base du bénéfice impliquerait une discrimination entre les entreprises à rentabilité élevée et les entreprises à faible rentabilité.

A.26. Selon le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand, c'est une technique fiscale souvent utilisée que de stimuler un comportement souhaité en y attachant des mesures fiscales plus avantageuses. En outre, il semble au Conseil des ministres et au Gouvernement flamand que les entreprises « pauvres » ou les entreprises disposant de peu de réserves opteront pour des cotisations moins élevées, étalées dans le temps, plutôt que pour la contribution obligatoire non déductible fiscalement.

En ce qui concerne le calcul de la cotisation sur le chiffre d'affaires, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand considèrent qu'il s'agit d'une façon de procéder très objective. En effet, l'objectif était d'imposer une cotisation de solidarité au secteur de l'alimentation animale qui avait contribué à la crise de la dioxine en fabriquant et en distribuant des aliments pour animaux contaminés. Il serait dès lors logique de demander aux grandes entreprises ayant un chiffre d'affaires important une contribution au fonds de soutien plus élevée que celle demandée aux petites entreprises ayant un petit chiffre d'affaires. En effet, les grandes entreprises ayant un chiffre d'affaires important représentaient un risque plus important pour la commercialisation d'aliments composés pollués à la dioxine.

A.27. Selon le Gouvernement wallon, la différence de traitement alléguée repose sur un critère objectif - le fait d'avoir payé ou non une cotisation volontaire - et elle est en rapport avec le but poursuivi, à savoir encourager les contributions volontaires. En outre, les effets de cette mesure ne seraient pas disproportionnés par rapport au but poursuivi, puisque l'incitant fiscal est limité à 0,2 p.c. du chiffre d'affaires. La partie requérante ne démontre pas que les entreprises dites « riches » seraient excessivement avantagées par rapport aux autres.

A.28. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante observe que le législateur aurait pu atteindre le même objectif sans discriminer les entreprises pauvres, en tenant compte non du chiffre d'affaires mais du résultat d'exploitation et de la rentabilité.

Quant au cinquième moyen dans l'affaire n° 2374

A.29. La s.a. Arnout prend un cinquième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que les autorités n'ont pas suffisamment justifié leur choix politique d'assujettir le secteur de l'agriculture au sens large à une cotisation de solidarité. Le principe d'égalité serait violé en particulier parce qu'il n'est pas expliqué pourquoi d'autres agents économiques ne se voient pas imposés.

A.30. Le Conseil des ministres renvoie à sa réponse au deuxième moyen dans l'affaire n° 2368.

A.31. Le Gouvernement wallon souligne que la partie requérante n'identifie pas les autres agents économiques et rappelle que le pouvoir du Roi était limité par la loi d'habilitation. Dans ces conditions, les critiques de la partie requérante semblent plutôt dirigées contre la loi d'habilitation, en sorte que le moyen doit être déclaré irrecevable.

A.32. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante rappelle en premier lieu que la loi d'habilitation était trop générale pour qu'on puisse en déduire quels seraient les contribuables. Pour ce qui concerne les autres agents économiques, elle mentionne les fournisseurs des producteurs de farines de viande osseuse et les distributeurs de ces produits.

- B -

Les dispositions attaquées

B.1.1. L'a.s.b.l. Apfaca demande l'annulation des articles 2, 3 et 4 de la loi du 9 juillet 2001 « confirmant les dispositions relatives aux cotisations obligatoires de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine » ainsi que l'annulation des articles 1er et 3 de cet arrêté royal.

La s.a. Arnout demande l'annulation de la loi précitée du 9 juillet 2001.

B.1.2. L'article 12 de la loi du 3 décembre 1999 « relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine » dispose :

« Par arrêté délibéré en Conseil des ministres, le Roi peut imposer à des catégories objectivement définies d'entreprises relevant du secteur agricole et à des fournisseurs et clients directs et indirects de telles entreprises une cotisation de solidarité au profit du Fonds dont il fixe l'assiette, le taux et les modalités de perception.

Une cotisation imposée en application de l'alinéa 1er ne peut grever des produits importés d'autres Etats membres de l'Espace économique européen. Une telle cotisation n'est pas déductible à titre de frais professionnels en matière d'impôt sur les revenus.

Tout arrêté pris en vertu du présent article est censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'a pas été confirmé par la loi dans les six mois de sa date d'entrée en vigueur. »

B.1.3. En exécution de la disposition précitée, l'arrêté royal du 15 octobre 2000 « relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine » impose une cotisation de solidarité aux fabricants et opérateurs du secteur de l'alimentation animale (article 1er). L'arrêté prévoit deux sortes de cotisations : la cotisation obligatoire (article 3) et la contribution volontaire (article 4).

La cotisation obligatoire s'élève à 0,6 p.c. du chiffre d'affaires réalisé au cours de la dernière année comptable et devait être payée avant le 15 décembre 2000. Cette cotisation obligatoire n'est pas fiscalement déductible.

La contribution volontaire s'élève à 0,4 p.c. du chiffre d'affaires réalisé au cours de la dernière année comptable et peut être payée en quatre tranches annuelles. Cette contribution volontaire est fiscalement déductible.

Les entreprises concernées ont eu le choix entre la cotisation obligatoire et la contribution volontaire. Si elles s'engageaient, avant le 15 décembre 2000, à payer la contribution volontaire, elles n'étaient pas redevables de la cotisation obligatoire. Si elles ne s'acquittaient pas de leur contribution volontaire dans les délais, elles seraient tenues de verser une cotisation obligatoire égale à une fois et demie la somme restant due.

L'arrêté royal du 15 octobre 2000 est entré en vigueur le 20 octobre 2000, date de sa publication au *Moniteur belge* (article 6).

B.1.4. La loi du 9 juillet 2001 « confirmant les dispositions relatives aux cotisations obligatoires de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine » dispose :

« Art. 1er. La présente loi règle une matière visée à l'article 78 de la Constitution.

Art. 2. Les dispositions relatives aux cotisations obligatoires de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine sont confirmées avec effet à la date de leur entrée en vigueur.

Art. 3. A l'article 12, alinéa 3, de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine les mots ' six mois ' sont remplacés par les mots ' douze mois '.

Art. 4. La présente loi produit ses effets le 19 avril 2001. »

Quant aux exceptions soulevées

B.2.1. Le Gouvernement wallon soulève, à l'encontre de l'a.s.b.l. Apfaca, une exception de non-opposabilité de la personnalité juridique de celle-ci, parce que cette association n'apporterait pas la preuve que les modifications de ses statuts ont été publiées au *Moniteur belge* et que la liste de ses membres de même que les modifications de celle-ci ont été déposées au greffe du tribunal de première instance.

B.2.2. L'a.s.b.l. Apfaca fait valoir que l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage n'exige pas cette preuve.

B.2.3. L'article 7, alinéa 3, précité dispose :

« Si le recours est introduit ou l'intervention est faite par une personne morale, cette partie produit, à la première demande, la preuve, selon le cas, de la publication de ses statuts aux annexes du *Moniteur belge*, ou de la décision d'intenter ou de poursuivre le recours ou d'intervenir. »

Cette disposition ne déroge pas à l'article 26 de la loi du 27 juin 1921 relative aux associations sans but lucratif, lequel, avant sa modification par la loi du 2 mai 2002, prévoit qu'en cas d'omission des publications et formalités prescrites par les articles 9, 10 et 11, l'association ne peut se prévaloir de la personnalité juridique à l'égard des tiers.

Toute omission relative aux exigences de publication contenues dans ces dispositions n'a pas nécessairement pour effet que l'association ne puisse se prévaloir de la personnalité juridique vis-à-vis des tiers. Mais les tiers peuvent refuser de reconnaître l'association comme personne morale distincte lorsqu'il n'est pas satisfait aux exigences essentielles de ces articles.

B.2.4. En vertu de l'article 9, alinéa 1er, de la loi relative aux associations sans but lucratif, avant la modification de celle-ci par la loi du 2 mai 2002, toute modification des statuts doit être publiée dans le mois de sa date, aux annexes du *Moniteur belge*.

L'a.s.b.l. Apfaca a joint à sa requête une version coordonnée de ses statuts, indiquant les dates de publication au *Moniteur belge* des statuts originaux et de leurs modifications.

B.2.5. En vertu de l'article 10 de la loi relative aux associations sans but lucratif, avant la modification de celle-ci par la loi du 2 mai 2002, la liste des membres de l'association et les modifications de celle-ci doivent être déposées au greffe du tribunal civil.

L'a.s.b.l. Apfaca a joint à son mémoire en réponse la preuve du dépôt de la liste de ses membres.

B.2.6. L'exception de non-opposabilité de la personnalité juridique est rejetée.

B.3.1. Le Gouvernement wallon excipe également de l'irrecevabilité *ratione temporis* du recours, en ce que la requête de l'a.s.b.l. Apfaca est dirigée contre l'arrêté royal du 15 octobre 2000 « relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine ».

B.3.2. L'arrêté royal du 15 octobre 2000 a été confirmé par la loi du 9 juillet 2001. Il faut considérer qu'en confirmant cet arrêté, le législateur s'approprie les règles qu'il contient. Le délai prescrit à l'article 3, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage prend cours à la date de publication de la loi de confirmation, tant en ce qui concerne cette dernière qu'en ce qui concerne l'arrêté confirmé. Avant cette date, en effet, cet arrêté n'aurait pu faire l'objet d'un recours en annulation auprès de la Cour.

B.3.3. L'exception d'irrecevabilité *ratione temporis* est rejetée.

B.4.1. L'a.s.b.l. Apfaca objecte que le Gouvernement flamand ne peut agir en tant que partie défenderesse à l'égard de normes fédérales.

B.4.2. En vertu de l'article 76, § 4, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, le greffier de la Cour notifie les recours en annulation introduits par une personne justifiant d'un intérêt au Conseil des ministres et aux gouvernements régionaux et de communauté ainsi qu'aux présidents des assemblées législatives. L'article 85 de la même loi les autorise à adresser un mémoire à la Cour dans les 45 jours de la réception de ces notifications.

B.4.3. L'exception d'irrecevabilité soulevée à l'égard du Gouvernement flamand est rejetée.

Quant au premier moyen dans l'affaire n° 2374

B.5.1. Le premier moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences, en ce que la cotisation obligatoire à charge des entreprises non agricoles, conçue pour financer le secteur agricole, constituerait en réalité un instrument déguisé de politique économique, alors qu'en vertu de l'article 6, § 1er, VI, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, la politique économique relève de la compétence des régions.

B.5.2. Selon le Gouvernement wallon, le moyen serait irrecevable parce qu'il serait dirigé en réalité contre l'article 12 de la loi d'habilitation du 3 décembre 1999, laquelle n'est pas en cause.

B.5.3. Le fait que les dispositions attaquées ne sont que la mise en œuvre d'une habilitation ne signifie pas que ces dispositions ne puissent violer les règles répartitrices de compétences.

B.6.1. La cotisation obligatoire imposée aux fabricants et opérateurs du secteur de l'alimentation animale est prélevée par l'Etat fédéral en vertu de la compétence fiscale que lui attribue l'article 170, § 1er, de la Constitution.

B.6.2. L'article 170, §§ 1er et 2, de la Constitution dispose :

« § 1er. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

§ 2. Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »

B.6.3. La cotisation obligatoire à charge des fabricants et opérateurs du secteur de l'alimentation animale peut certes avoir une influence indirecte sur la politique économique des régions, mais une telle incidence est propre à toute mesure fiscale. Rien ne fait apparaître toutefois que la mesure attaquée empêcherait ou rendrait exagérément difficile l'exercice des compétences régionales.

B.7.1. La partie requérante déduit de l'article 170 de la Constitution que le produit de l'impôt doit être utilisé pour couvrir des dépenses générales et ne peut être destiné, comme en l'espèce, à financer une politique déterminée de nature économique.

B.7.2. Les cotisations en cause sont établies par l'Etat et au profit de celui-ci, mais, en vertu de l'article 10 de la loi du 3 décembre 1999 « relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine », la loi elle-même les affecte au Fonds d'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine. L'article 170 de la Constitution n'interdit pas de prévoir une telle affectation.

B.8.1. La partie requérante allègue que, du fait de l'instauration des cotisations litigieuses, les régions ne pourront plus instaurer elles-mêmes des cotisations similaires en vue de couvrir les dépenses résultant de la crise de la dioxine.

B.8.2. En vertu de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, les communautés et les régions disposent d'une compétence fiscale propre. Cette disposition attribue toutefois au législateur fédéral le pouvoir de déterminer, en ce qui concerne la compétence fiscale des

communautés et des régions, les exceptions « dont la nécessité est démontrée ». Le législateur fédéral peut dès lors déterminer quels impôts ne peuvent pas être levés par les communautés et les régions.

B.8.3. En application de l'article 1er, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, la Région wallonne, la Région flamande et la Région de Bruxelles-Capitale disposent des moyens financiers suivants :

- a) les taxes instaurées sur la base de la fiscalité propre prévue par l'article 170, § 2, de la Constitution;
- b) les recettes non fiscales;
- c) les recettes fiscales visées par la loi spéciale précitée du 16 janvier 1989;
- d) les parties attribuées du produit d'impôts et de perceptions;
- e) une intervention de solidarité nationale;
- f) les emprunts.

B.8.4. L'article 11, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions dispose :

« Sous la réserve des cas prévus par la présente loi, les Communautés et les Régions ne sont pas autorisées à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la présente loi. »

B.8.5. En application de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110 (actuellement 170), §§ 1er et 2, de la Constitution dispose :

« Dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les Conseils ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci. »

B.8.6. Il découle de ce qui précède que :

a) la Constitution elle-même attribue aux communautés et aux régions une compétence fiscale propre, sous la réserve que la loi n'ait pas déterminé ou ne détermine pas ultérieurement « les exceptions dont la nécessité est démontrée »;

b) la loi spéciale du 16 janvier 1989 attribue en outre aux communautés et aux régions le produit de certains impôts fédéraux ainsi qu'une compétence fiscale complémentaire et limitée;

c) les communautés et les régions ne sont cependant pas autorisées à percevoir des impôts à l'égard de matières qui font l'objet d'un impôt fédéral. Elles « peuvent lever des impôts dans des matières vierges » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 562-2, p. 160).

B.9. Le premier moyen dans l'affaire n° 2374 ne peut être accueilli.

Quant au premier moyen dans l'affaire n° 2368

B.10.1. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec les articles 76, 170 et 172, de la Constitution et de la violation du principe de la sécurité juridique.

Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que l'article 2 de la loi du 9 juillet 2001 confirme un impôt instauré par les articles 1er et 3 de l'arrêté royal du 15 octobre 2000, alors que l'article 170 de la Constitution dispose qu'un impôt ne peut être établi que par le législateur et que l'article 76 de la Constitution dispose qu'un projet de loi

doit être voté article par article et que les parlementaires ont le droit d'amender et de diviser chacun des articles de la loi. Ce n'est qu'en cas d'absolue nécessité que l'on pourrait avoir recours à la technique de la délégation et de la confirmation.

Dans une deuxième branche, la partie requérante soutient que l'article 2 de la loi du 9 juillet 2001 ne confirme pas les articles 1er et 3 de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 dans le délai de six mois fixé par la disposition d'habilitation et que l'article 3 de la loi du 9 juillet 2001 modifie rétroactivement la disposition d'habilitation sur ce point, alors que, conformément à la jurisprudence de la Cour, la loi doit confirmer, dans le délai fixé, un arrêté royal instaurant un impôt. Ce délai ne pourrait en aucun cas être prolongé.

B.10.2. La Cour n'est pas compétente pour contrôler directement les dispositions attaquées au regard d'un principe de sécurité juridique.

B.10.3. Selon le Conseil des ministres, le Gouvernement flamand et le Gouvernement wallon, le moyen ne serait pas recevable parce qu'il serait dirigé en réalité contre l'article 12 de la loi d'habilitation du 3 décembre 1999, laquelle n'est pas en cause.

B.10.4. Le fait que les dispositions attaquées ne sont que la mise en œuvre d'une habilitation ne signifie pas que ces dispositions ne puissent violer les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination.

B.11.1. Il se déduit de l'article 170, § 1er, précité de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables exprimé par leurs représentants. Une méconnaissance de cette disposition implique une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle entraîne en effet une différence de traitement injustifiable entre deux catégories de contribuables : ceux qui bénéficient de la garantie consistant en ce que nul ne peut être soumis à un impôt qui n'a pas été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue et ceux qui sont privés de cette garantie constitutionnelle. Il s'ensuit que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi et que toute

délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

B.11.2. Toutefois, lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité d'établir lui-même tous les éléments essentiels d'un impôt parce que le respect de la procédure parlementaire ne lui permettrait pas d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général, il peut être admis qu'il habilite le Roi à le faire, pourvu qu'il détermine explicitement et sans équivoque l'objet de cette habilitation et que les mesures prises par le Roi soient examinées par le pouvoir législatif dans un délai relativement court, fixé dans la loi d'habilitation.

B.11.3. En l'espèce, la crise dite de la dioxine peut être considérée comme une circonstance justifiant que le législateur ait habilité le Roi à prendre une mesure fiscale qui permît de recueillir les moyens nécessaires pour aider les entreprises agricoles touchées par cette crise. Cette habilitation fait l'objet de la loi du 3 décembre 1999 qui n'a pas été entreprise devant la Cour.

B.11.4. L'article 12, alinéa 3, de la loi d'habilitation du 3 décembre 1999 a prévu que tout arrêté pris par le Roi en vertu de l'article 12, alinéa 1er, serait censé ne jamais avoir produit d'effets s'il n'était pas confirmé par une loi dans les six mois de sa date d'entrée en vigueur.

Pris en vertu de cette habilitation, l'arrêté royal du 15 octobre 2000 est entré en vigueur le 20 octobre 2000 et a fait l'objet d'un recours en annulation introduit devant le Conseil d'Etat par la requérante. L'arrêté n'étant pas confirmé à la date du 21 avril 2001, il était censé, en vertu de l'article 12, alinéa 3, de la loi du 3 décembre 1999, n'avoir jamais sorti ses effets.

B.11.5. Bien que le délai de confirmation fût expiré depuis le 21 avril 2001, par la loi attaquée du 9 juillet 2001, le législateur a confirmé l'arrêté royal devenu caduc. Pour couvrir cette confirmation tardive, il a remplacé le délai de confirmation de six mois, initialement prévu, par un délai de douze mois (article 3). En donnant une portée rétroactive à la loi de

confirmation (article 4), il permettait que ce nouveau délai se substitue rétroactivement au délai initial, faisant ainsi revivre l'arrêté royal du 15 octobre 2000 afin de pouvoir le confirmer (article 2).

B.11.6. Par cette confirmation, le législateur méconnaît toutefois le principe général de non-rétroactivité des lois. Si la crise de la dioxine avait pu justifier que le Roi fût habilité par la loi du 3 décembre 1999 à prendre une mesure fiscale, cette même circonstance ne peut justifier que cette mesure fût confirmée en violation du délai que le législateur avait lui-même fixé, sous peine de caducité, et au mépris du principe de la non-rétroactivité des lois.

B.11.7. Il s'ensuit que la catégorie de personnes touchées par la mesure fiscale en cause fait l'objet d'une nouvelle différence de traitement puisqu'elle est privée de la garantie selon laquelle la loi ne dispose que pour l'avenir, ce qui exclut, sauf circonstances exceptionnelles, que le législateur puisse allonger rétroactivement un délai échu.

B.11.8. La disposition attaquée se donne pour justification les considérations suivantes :

« Le ministre donne ensuite un aperçu de la procédure qui doit être suivie avant qu'un projet de loi puisse être déposé au parlement et rappelle qu'il faut notamment demander l'avis de l'Inspection des finances, l'accord du ministre du Budget, attendre la délibération du Conseil des ministres et demander l'avis du Conseil d'État. Le Sénat dispose en outre d'un droit d'évocation en cette matière, de sorte que le délai de 6 mois pour l'ensemble de la procédure, discussion parlementaire comprise, s'est avéré insuffisant pour le présent projet de loi de confirmation. » (*Doc. parl.*, Chambre, 2000-2001, DOC 50 1159/3, p. 7)

B.11.9. Cette explication ne peut justifier la mesure critiquée. Loin de faire état de circonstances exceptionnelles, elle se borne à décrire la procédure habituelle de l'élaboration de la loi. Elle révèle que le nécessaire n'a pas été fait pour respecter le délai de six mois, la Chambre des représentants n'ayant été saisie du projet de loi de confirmation que le 2 février 2001, soit plus de trois mois et demi après que le Roi eut pris l'arrêté royal qui devait être confirmé.

B.11.10. En ce que la loi attaquée n'a pas confirmé l'arrêté royal du 15 octobre 2000 dans le délai fixé par la loi du 3 décembre 1999 et en ce qu'elle a au contraire modifié ce délai rétroactivement afin de couvrir une confirmation tardive, elle porte atteinte aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 170 de celle-ci et avec le principe général de la non-rétroactivité des lois.

B.11.11. Le moyen, en sa deuxième branche, est fondé.

B.11.12. C'est au législateur qu'il appartiendra, s'il l'estime utile, de prendre une nouvelle mesure dans le respect des règles constitutionnelles.

Par ces motifs,

la Cour

annule la loi du 9 juillet 2001 « confirmant les dispositions relatives aux cotisations obligatoires de l'arrêté royal du 15 octobre 2000 relatif aux cotisations obligatoires et contributions volontaires dues par le secteur de l'alimentation animale au Fonds pour l'indemnisation d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine ».

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 juillet 2003.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts