

Numéros du rôle : 816, 831, 832, 833 et 835
Arrêt n° 87/95 du 21 décembre 1995

A R R E T

En cause : les recours en annulation partielle de

- la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire,
- l'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (modifiant l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes, remplacé par la loi du 13 juillet 1981).

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, J. Delruelle et H. Coremans, 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 26 janvier 1995 et parvenue au greffe le 27 janvier 1995, un recours en annulation des articles 5, 12, § 2, et 15, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire (publiée au *Moniteur belge* du 8 octobre 1994) a été introduit par l'a.s.b.l. Fédération belge des entreprises de distribution (Fedis), dont le siège social est établi à 1060 Bruxelles, rue Saint-Bernard 60.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 816 du rôle de la Cour.

B. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 24 et 27 mars 1995 et parvenues au greffe les 27 et 28 mars 1995, des recours en annulation des articles 3, 6, 12 et 15 de la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire (publiée au *Moniteur belge* du 8 octobre 1994) ont été introduits respectivement par la s.a. Van Hoey, dont le siège social est établi à 9140 Tamise, Haagdam 2a, la s.a. Van-O-Bel, dont le siège social est établi à 8793 Waregem/SintEloois-Vijve, Transvaalstraat 35, et la s.a. Pingo, dont le siège social est établi à 3512 Hasselt-Stevoort, Kolmenstraat 149.

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 30 mars 1995 et parvenue au greffe le 31 mars 1995, un recours en annulation de la loi précitée du 14 juillet 1994 et de l'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses (modifiant l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes, remplacé par la loi du 13 juillet 1981), publiée au *Moniteur belge* du 23 décembre 1994, a été introduit par la s.a. Petitjean & Frères, dont le siège social est établi à 4020 Wandre, rue Bastin 71.

Ces affaires sont inscrites respectivement sous les numéros 831, 832, 833 et 835 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

a) *Dans l'affaire inscrite sous le numéro 816 du rôle*

Par ordonnance du 27 janvier 1995, 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 16 février 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 février 1995.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 31 mars 1995.

b) *Dans les affaires inscrites sous les numéros 831, 832, 833 et 835 du rôle*

Par ordonnances des 27, 28 et 31 mars 1995, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs 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.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 27 et 28 avril 1995.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 10 mai 1995.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, par lettre recommandée à la poste le 9 juin 1995.

c) *Dans les cinq affaires*

Par ordonnance du 25 avril 1995, la Cour réunie en séance plénière a joint les affaires.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties requérantes et aux autorités visées à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste les 27 et 28 avril 1995.

Les mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 28 juin 1995.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la s.a. Petitjean & Frères, par lettre recommandée à la poste le 18 juillet 1995;
- la s.a. Van Hoey, par lettre recommandée à la poste le 26 juillet 1995;
- la s.a. Van-O-Bel, par lettre recommandée à la poste le 26 juillet 1995;
- la s.a. Pingo, par lettre recommandée à la poste le 27 juillet 1995;
- l'a.s.b.l. Fédération belge des entreprises de distribution, par lettre recommandée à la poste le 27 juillet 1995.

Par ordonnance du 4 juillet 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 26 janvier 1996 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 3 octobre 1995, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 26 octobre 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 3 octobre 1995.

A l'audience publique du 26 octobre 1995 :

- ont comparu :
 - . Me M. Van der Haegen, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Fédération belge des entreprises de distribution;
 - . Me J.-P. Busschaert, avocat du barreau de Termonde, pour la s.a. Van Hoey;
 - . Me J. Fonteyne, avocat du barreau du Courtrai, pour la s.a. Van-O-Bel;
 - . Me A. Cornelissen, avocat du barreau de Gand, pour la s.a. Pingo;
 - . Me Ch. Defraigne et Me G. Bertholet, avocats du barreau de Liège, pour la s.a. Petitjean & Frères;
 - . Me J.-L. Jaspar, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. François et H. Coremans 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. *Objet des dispositions attaquées*

1.1. La loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire (I.E.V.) a pour but de régler, en vue du financement de l'I.E.V., le prélèvement de droits sur des animaux et des produits auxquels la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier sont applicables.

1.2. Les articles 2 à 7 ont pour objet de fixer le montant des droits précités. Ainsi les articles 2 à 5 disposent-ils :

« Art. 2. § 1er. Le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant de l'examen sanitaire avant l'abattage des animaux de boucherie et de l'expertise après l'abattage est fixé comme suit :

1° bovins, veaux, chevaux, poulains, ânes, mules et mu lets : 128 francs par animal;

2° porcs et cochons de lait : 64 francs par animal;

3° moutons, agneaux, chèvres et chevreaux : 31 francs par animal.

§ 2. Le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant des contrôles sanitaires à l'importation des produits provenant d'animaux de boucherie, est fixé à 0,52 franc par kg.

Art. 3. § 1er. Le montant des droits destinés à couvrir les frais de l'examen sanitaire des volailles avant l'abattage et de l'expertise après l'abattage, est fixé à 304 francs par visite de l'expert, augmenté de :

1° pour pigeons, cailles, pintades, poulets à rôtir, poules à bouillir légères et demi-lourdes jusqu'à 3 kg de poids vif : 0,26 franc par animal;

2° pour poules à bouillir lourdes, canards et dindes jusqu'à 7 kg de poids vif : 1,78 franc par animal;

3° pour dindes lourdes au-dessus de 7 kg de poids vif, oies et cygnes : 7,96 francs par animal.

§ 2. Le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant des contrôles sanitaires à l'importation des produits provenant de volailles est fixé à 0,84 franc par kg.

Art. 4. § 1er. Le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant de l'expertise lors de l'apport de poissons capturés en mer, est fixé à 0,20 franc par kg. Toutefois, pour le hareng, l'alose, la sardine, le sprat, ces droits sont réduits à un tiers.

§ 2. Le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant des contrôles sanitaires à l'importation des poissons ou des produits provenant de poissons, est fixé à 0,20 franc par kg. Toutefois, pour le hareng, l'alose, la sardine, le sprat, ces droits sont réduits à un tiers.

§ 3. Le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant de l'examen sanitaire dans les parcs d'élevage de poissons, est fixé à 0,20 franc par kg.

Art. 5. Le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant des contrôles sanitaires effectués dans les entreprises de commerce de gros et de détail visées par les lois du 5 septembre 1952 et du 15 avril 1965, est fixé à 0,31 franc par kg de produit.

Toutefois, pour les produits provenant de volailles, ces droits sont fixés à 0,84 franc par kg. »

1.3. Les articles 8 à 11 fixent les modalités de paiement des droits précités. Ceux-ci sont dus par le propriétaire de l'animal ou des produits (article 8, §§ 1er à 3) - ou par l'acheteur du poisson lorsque l'apport des poissons capturés en mer se fait dans les minques et halles aux poissons (article 8, § 1er, alinéa 2) - et sont perçus selon le cas par l'exploitant de l'abattoir où les animaux sont abattus, par l'organisme de vente des poissons, par le bureau ou la succursale de douane où les produits sont dédouanés ou par l'I.E.V. dans les autres cas (article 8, § 4).

L'on relève en particulier que les droits visés à l'article 5 sont dus par le propriétaire des produits « au moment où les produits quittent l'abattoir, la tuerie particulière, la minque ou halle aux poissons, le parc d'élevage de poissons et, en ce qui concerne les produits importés, le jour de leur dédouanement » (article 8, § 3). Le propriétaire des produits soumis aux droits fixés par l'article 5 est défini à l'article 1er, § 2, 4^o, b, de la loi du 14 juillet 1994 comme étant « le dernier propriétaire des produits avant qu'ils ne soient délivrés au consommateur ». Les mêmes droits visés à l'article 5 ne sont pas dus pour les produits qui sont exportés (article 10, § 2).

1.4. Enfin, les articles 12 à 15 contiennent des dispositions particulières et abrogatoires. Les articles 12 et 15 disposent :

« Art. 12. § 1er. Le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, des examens et contrôles sanitaires visés aux articles 2, 3, 4 et 6 de la présente loi et qui ont été effectués pendant la période du 1er juillet 1986 au 31 mai 1987, du 1er juin 1987 au 31 décembre 1987 et du 1er janvier 1988 au 31 mars 1989 est fixé comme suit, par kg de produit (en francs) :

Artikel	Période van 1 juli 1986 tot 31 mei 1987	Période van 1 juni 1987 tot 31 december 1987	Période van 1 januari 1988 tot 31 maart 1989
Article	Période du 1er juillet 1986 au 31 mai 1987	Période du 1er juin 1987 au 31 décembre 1987	Période du 1er janvier 1988 au 31 mars 1989
Art. 2, § 1, 1 ^o	122,50	125	128
Art. 2, § 1, 2 ^o	61,25	62,50	64
Art. 2, § 1, 3 ^o	61,25	62,50	31
Art. 2, § 2.....	50	51	0,52
Art. 3, § 1.....	290	296	304
Art. 3, § 1, 1 ^o	0,75	0,77	0,26
Art. 3, § 1, 2 ^o	2,20	2,24	1,78
Art. 3, § 1, 3 ^o	8,10	8,26	7,96
Art. 3, § 2.....	0,80	0,82	0,84
Art. 4, § 1.....	0,1875(1) of/ou 0,3750(2)	0,19(1) of/ou 0,38(2)	0,20
Art. 4, § 2.....	0,1875(1) of/ou 0,3750(2)	0,19(1) of/ou 0,38(2)	0,20
Art. 4, § 3.....	0,1875(1) of/ou 0,3750(2)	0,19(1) of/ou 0,38(2)	0,20
Art. 6, §§ 1 en/et 2..	665	665	665
Art. 6, § 3.....	1 350	1 350	1 350

(1) Pour poisson non traité.

(2) Pour poisson traité.

§ 2. Le montant des droits destinés à couvrir les frais des contrôles qui ont été effectués pendant les périodes visées au § 1er du présent article dans les établissements de commerce de gros et de détail auxquels les lois du 5 septembre 1952 et 15 avril 1965 sont applicables, est respectivement fixé à 0,30 franc, 0,31 franc et 0,31 franc par kilo de produit.

Toutefois, pour la période du 1er janvier 1988 jusqu'au 31 mars 1989, ce montant est fixé à 0,84 franc pour les produits provenant de volailles.

Art. 15. Les dispositions de la présente loi produisent leurs effets le 1er avril 1989.

La présente loi ne porte pas préjudice aux dispositions de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et aux dispositions de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier.

Elle reste en vigueur jusqu'au 31 décembre 1995 ou jusqu'à une date antérieure déterminée par le Roi. »

2. L'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses énonce :

« A l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes, remplacé par la loi du 13 juillet 1981, sont apportées les modifications suivantes :

1° les alinéas 1er et 2 sont remplacés par ce qui suit :

'Des droits peuvent être prélevés à charge de l'exploitant d'un établissement visé à l'article 14 et à charge de la personne physique ou morale qui importe des viandes ou des denrées alimentaires à base de viande. Ces droits peuvent couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires ainsi que du traitement des demandes d'agrément et des analyses de laboratoires visées à l'article 3, alinéa 2.;

2° les alinéas suivants sont ajoutés :

'En cas de non-paiement par l'exploitant d'un abattoir, des droits visés au présent article, même si le paiement fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux, le ministre qui a la Santé publique dans ses attributions peut suspendre l'exécution de l'expertise visée à l'article 2 dans l'abattoir concerné et suspendre l'agrément de l'établissement à partir du quinzième jour ouvrable qui suit celui de la notification de la mise en demeure par lettre recommandée à la poste.

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

Les décisions ministérielles cessent leurs effets de plein droit le jour ouvrable qui suit celui où les droits dus ont été crédités effectivement au compte de l'Institut d'expertise vétérinaire.' »

Les établissements visés à l'article 14 de la loi sont essentiellement les abattoirs et, en général, tout établissement affecté au commerce, à la préparation, à la fabrication ou à la conservation des viandes.

Dans sa rédaction antérieure, l'article 6 prévoyait que les droits étaient prélevés à charge du propriétaire de l'animal ou des produits.

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

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

Des arrêtés royaux du 4 juillet 1986 et du 25 janvier 1989, pris sur la base de ces dispositions, ont fixé ces droits et ont été annulés par le Conseil d'Etat; le second le fut (arrêt n° 49.432 du 5 octobre 1994) après

avoir reçu force de loi en vertu de l'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires, que - sur une question préjudicielle de la haute juridiction administrative - la Cour jugea cependant contraire aux articles 10 et 11 (anciennement 6 et *6bis*) de la Constitution au motif qu'il avait « pour seul objet d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer sur l'irrégularité éventuelle d'un arrêté royal déféré à sa censure (et que la) catégorie des citoyens à laquelle s'applique l'arrêté royal du 25 janvier 1989 se voit ainsi privée par le législateur d'une garantie juridictionnelle donnée à tous les citoyens sans que cette différence de traitement soit justifiée par les objectifs allégués. » (arrêt n° 33/93 du 22 avril 1993, B.2).

Une première loi - du 25 avril 1994 (*Moniteur belge* du 20 septembre 1994) - a abrogé l'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 précitée afin de permettre « (au) Gouvernement (d')élaborer une autre réglementation qui ne fausse pas la concurrence », « l'arrêté royal du 25 janvier 1989 (restant) applicable et le Roi (étant) de nouveau habilité à fixer les droits d'expertise » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 873-2, p. 2).

Dans la perspective d'une annulation par le Conseil d'Etat de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 précité - annulation qui « priverait l'Institut (...) de toute base légale de financement, l'obligerait à rembourser les sommes perçues pour les contrôles vétérinaires effectués depuis le 1er juillet 1986 et empêcherait la poursuite des activités en privant l'Institut de ressources » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 1060-1, p. 2) -, une seconde loi - du 14 juillet 1994, qui fait l'objet des présents recours - a défini rétroactivement (articles 12 et 15) le système de financement de l'Institut d'expertise vétérinaire et a entendu constituer « une mesure proportionnée pour sauvegarder l'intérêt général mis en cause comme exposé ci-dessus » (*idem*, p. 3).

IV. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

Requête dans l'affaire portant le numéro 816 du rôle

A.1.1. La partie requérante, l'a.s.b.l. Fedis, a succédé aux droits et obligations des parties requérantes devant le Conseil d'Etat dans la cause qui a donné lieu à l'arrêt précité du 5 octobre 1994. Elle a notamment pour objet, conformément à l'article 4 de ses statuts, « d'assurer la représentation, la promotion et la défense de la profession aussi bien au niveau international que national, communautaire, régional, provincial et local; (...) d'étudier, d'encourager et de réaliser tout ce qui, en matière économique, sociale, technique, scientifique, juridique et fiscale, dans les domaines matériel et moral, peut être professionnellement utile à ses membres en particulier et au secteur de la distribution en général ou à une ou plusieurs de ses branches (...); d'aider, de guider et d'assister ses membres ».

Toutes les entreprises de distribution de produits alimentaires réunies au sein de la requérante vendent ou sont susceptibles de vendre aux consommateurs les produits visés par la loi du 14 juillet 1994. Elles sont des propriétaires de produits soumis aux droits fixés par l'article 5 dont la requérante a donc intérêt à demander l'annulation.

En ce qui concerne la demande d'annulation des articles 12, § 2, et 15, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994, l'intérêt de la requérante réside dans le fait que ces dispositions ont pour effet de donner à la perception des droits fixés par l'article 5 un double effet rétroactif à partir du 1er juillet 1986.

Requêtes dans les affaires portant les numéros 831, 832 et 833 du rôle

A.1.2. En tant que propriétaires d'animaux et exploitantes d'abattoirs, les requérantes sont redevables des droits de contrôle et d'expertise visés à l'article 3, § 1er, de la loi attaquée.

Requête dans l'affaire portant le numéro 835 du rôle

A.1.3. Ayant notamment pour objet l'élevage, la production, l'achat et la vente, sous toutes formes, en gros et en détail, l'abattage, la découpe, l'importation et l'exportation de tous animaux vivants ou abattus ou de leurs dérivés, la requérante justifie de l'intérêt à l'annulation, d'une part, de dispositions qui, tels les articles 2 et 3 de la loi du 14 juillet 1994, fixent le montant des droits destinés à couvrir les frais résultant de l'examen sanitaire avant l'abattage des animaux de boucherie et de volaille ainsi que le montant des droits destinés à couvrir les frais de l'expertise après l'abattage et, d'autre part, de l'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 qui apporte une modification implicite à l'article 8 de la loi du 14 juillet 1994, puisqu'il crée une véritable obligation de déduction des droits dans le chef des abattoirs, initialement simples percepteurs.

Mémoire du Conseil des ministres dans l'affaire portant le numéro 816 du rôle

A.1.4. Il résulte de l'article 8, § 3, de la loi du 14 juillet 1994 que les droits visés à l'article 5 sont payés par l'exploitant de l'abattoir ou de la minque, et au moment où les produits quittent l'abattoir ou la minque; en définitive, ce n'est donc pas le distributeur (en gros ou en détail) qui supporte la charge des droits, puisque ceux-ci sont supportés « en amont » et au stade du producteur. Dès lors que le distributeur n'est jamais directement redevable des droits litigieux et qu'en fin de compte, les droits supportés au stade des producteurs (l'abattoir ou la minque) seront inclus dans le prix de vente et seront répercutés sur le consommateur, la requérante ne semble pas être recevable à présenter sa requête en annulation, à défaut d'intérêt.

Mémoires du Conseil des ministres dans les affaires portant les numéros 831, 832, 833 et 835 du rôle

A.1.5. Propriétaires d'animaux ou exploitantes d'abattoirs, les requérantes sont directement visées par la loi du 14 juillet 1994.

Mémoire en réponse dans l'affaire portant le numéro 816 du rôle

A.1.6. La requérante est recevable à demander l'annulation des dispositions litigieuses puisque ce sont les entreprises de distribution de produits alimentaires regroupées en son sein qui auraient, en l'absence de ces dispositions, pu obtenir devant les juridictions civiles la restitution des droits perçus à leur charge en vertu de l'article 5 des arrêtés royaux annulés des 4 juillet 1986 et 25 janvier 1989. Elles sont en effet les redevables de ces droits, lesquels sont, en l'espèce, dus par le dernier propriétaire des produits avant qu'ils ne soient délivrés au consommateur, c'est-à-dire l'entreprise de distribution qui vend au consommateur et dont la plupart sont regroupées au sein de la requérante (articles 1er, § 2, 3^e, b, et 8, § 3, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994). La circonstance que les droits doivent être payés par l'exploitant de la minque ou de l'abattoir ne modifie en rien cet état de choses, la loi instituant l'exploitant de l'abattoir ou l'organisme

de vente des poissons comme mandataire en vue de la perception des droits et nullement comme redevable. Celui-ci reste indiscutablement l'entreprise de distribution.

Affirmer que les entreprises de distribution ont prétendument répercuté les droits de contrôle sur le consommateur en incluant ces droits dans le prix de vente est inexact et, en outre, sans pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier l'intérêt de la requérante. En effet, d'une part, le prix de vente des marchandises est fixé en fonction de l'offre et de la demande : les droits litigieux ne sont nullement répercutés comme tels dans ce prix de vente, comme la loi l'autorise pour la T.V.A., mais constituent un manque à gagner pour l'entreprise débitrice. D'autre part, l'action en répétition de l'indu prévue à l'article 1235 du Code civil ne requiert pas l'existence d'un préjudice.

Quant au fond

Quant au premier moyen dans les affaires portant les numéros 816 et 835 du rôle et au moyen unique dans les affaires portant les numéros 831, 832 et 833 du rôle

Requêtes

A.2.1. La loi du 14 juillet 1994 reproduit littéralement le texte de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson, pris en exécution de l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et de l'article 6 de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952.

A l'origine, ces dispositions législatives permettaient la perception de droits destinés à couvrir des contrôles sanitaires effectués avant l'abattage ou au stade de la production ou de l'importation de viandes ou de poissons sur le territoire belge.

Elles furent toutefois élargies par la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire qui, de manière générale, entendait assurer l'indépendance des experts vétérinaires à l'égard des producteurs soumis aux contrôles visés par les lois de 1952 et 1965 (les exploitants des abattoirs, minques et ateliers de découpe), en regroupant ces experts au sein d'un établissement unique de droit public et qui, en particulier, entendait charger le nouvel Institut de contrôles au stade des entreprises de distribution; elle permettait à cette fin la perception de droits d'expertise et de contrôle sanitaire non seulement dans les abattoirs, minques, ateliers de découpe ou bureaux de dédouanement, mais aussi à l'occasion de contrôles effectués à un stade ultérieur de la distribution en gros ou en détail, étant entendu que, contrairement aux premiers, ces nouveaux contrôles ne revêtaient aucun caractère obligatoire et systématique.

A.2.2. Un premier arrêté royal, pris le 4 juillet 1986 et fixant les droits en cause, fut annulé par le Conseil d'Etat et remplacé par un second arrêté royal, pris le 25 janvier 1989, rétroagissant au 1er juillet 1986, et dont les dispositions, sous réserve de quelques modifications mineures, étaient identiques.

Ce second arrêté royal fut annulé par le Conseil d'Etat après l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 33/93 rendu sur une question préjudicielle posée par le Conseil d'Etat. Quasi concomitamment, la requérante dans l'affaire portant le numéro 835 du rôle introduisit une action devant le tribunal de première instance de Liège, afin d'obtenir remboursement des droits illégalement perçus par l'Etat belge.

A.2.3. La loi attaquée fait suite à ces avatars et constitue en réalité une nouvelle tentative de validation des dispositions illégales contenues dans l'arrêté royal annulé du 25 janvier 1989 puisque ses articles 1er, § 2, à 14 correspondent littéralement aux articles 1er à 14 de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 et que l'article 15, alinéa 1er, dispose que « les dispositions de la présente loi produisent leurs effets le 1er avril 1989 », ce qui correspond à la date d'entrée en vigueur de l'arrêté royal du 25 janvier 1989.

A.2.4. La loi attaquée viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle reproduit presque littéralement les dispositions d'un arrêté royal annulé par le Conseil d'Etat, visant par là à fixer rétroactivement à partir du 1er juillet 1986 des droits d'expertise et de contrôle sanitaires à charge des requérantes, de telle manière que celles-ci ne puissent se prévaloir de l'annulation des arrêtés royaux des 4 juillet 1986 et 25 janvier 1989 ayant initialement fixé ces mêmes droits et dès lors en obtenir la restitution devant les juridictions civiles; la catégorie des citoyens à laquelle s'appliquaient ces arrêtés royaux se voit ainsi privée par le législateur d'une garantie juridictionnelle essentielle, s'appliquant à tous les citoyens et les précitées requérantes font ainsi l'objet d'un traitement inégal, qui, en l'espèce, n'est pas objectivement justifié.

A.2.5. La loi du 14 juillet 1994 procède à une validation *a posteriori*; la validation législative est critiquée par la doctrine et censurée par la Cour.

La technique qui la met en oeuvre est indifférente (celle retenue ici étant une validation par voie de substitution qui est aussi critiquable que la validation par ratification censurée par l'arrêt n° 67/92) et constitue une question d'opportunité sur laquelle il n'appartient pas à la Cour de statuer (même arrêt). Elle porte de toute manière atteinte aux principes fondamentaux de l'indépendance des juges, de la séparation des pouvoirs et de l'autorité de chose jugée des décisions juridictionnelles, qui sont des principes fondamentaux de l'ordre juridique belge.

A.2.6. Le seul objet ou effet des dispositions entreprises est de remédier aux importantes conséquences civiles (à savoir la restitution des droits illégalement perçus) de l'annulation par le Conseil d'Etat des arrêtés royaux précités. Cela apparaît d'autant plus clairement en l'espèce que le législateur a repris point par point les dispositions de l'arrêté royal annulé et a reconnu à son intervention un caractère strictement conservatoire (article 15, alinéa 2).

Il est ainsi porté une atteinte discriminatoire aux principes cités sous A.2.5 et, en ayant pour effet de s'opposer à l'introduction de toute nouvelle action en restitution fondée sur l'annulation de l'arrêté royal du 25 janvier 1989, la loi attaquée transgresse le droit d'accès à un tribunal reconnu à tous les Belges par l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme ainsi que le droit de recours effectif devant une instance nationale reconnu par l'article 13 du même instrument.

A.2.7. La section de législation du Conseil d'Etat ayant relevé que le projet visait à prévenir une annulation éventuelle de l'arrêté royal du 25 janvier 1989, un argument fut avancé qui est un aveu d'inconstitutionnalité (à savoir que « l'annulation de l'arrêté précité priverait l'Institut d'expertise vétérinaire de toute base légale de financement, l'obligerait à rembourser les sommes perçues pour les contrôles vétérinaires effectués depuis le 1er juillet 1986 et empêcherait la poursuite des activités en privant l'Institut de ressources. »; *Doc.*, Sénat, 1993-1994, n° 1060-1, p. 2) et qui est comparable à celui, tiré de la survie de l'Institut, assurée par la sécurité de son financement, qui fut utilisé dans la procédure ayant donné lieu à l'arrêt n° 33/93. Ces motifs, qui justifieraient peut-être l'élaboration d'un nouvel arrêté royal que l'on pourrait espérer légal ou même d'une loi destinée à financer l'Institut, n'impliquent aucunement que l'on donne à cette norme un effet rétroactif, source incontestable d'insécurité juridique. De plus, on pourrait également souhaiter l'élaboration d'une norme conforme au droit européen.

A.2.8. Aucune circonstance particulière ne justifie en l'espèce une dérogation au principe général de droit, applicable en matière de lois fiscales, contenu à l'article 2 du Code civil et du Code pénal, selon lequel les lois n'ont pas d'effet rétroactif. En tout état de cause, les motifs cités par le législateur dans les travaux préparatoires sont inexacts et pour le moins dépourvus de pertinence.

Le contenu précis de l'effet rétroactif de la loi est du reste imprécis puisque, d'une part, l'article 15 dispose que les dispositions de la loi produisent leurs effets le 1er avril 1989 et que, d'autre part, le montant des droits pour les expertises et les examens a été déterminé, à l'article 12, pour la période allant du 1er juillet 1986 au 31 mars 1989. L'incertitude juridique liée à la question de savoir jusqu'à quelle date précise remonte la rétroactivité est une violation du principe d'égalité.

A.2.9. Les recours contre l'arrêté royal du 25 janvier 1989 ne visaient en rien les contrôles de l'Institut, mais portaient uniquement sur les modalités illégales de leur financement. Il peut être observé que ces perceptions illégales ont contribué à permettre à l'Etat de réaliser en 1990 un bénéfice substantiel après quatre ans de fonctionnement de l'Institut : en vertu de l'article 10 de la loi du 16 juillet 1990, l'Institut d'expertise vétérinaire a été obligé de verser un montant de 800 millions de francs de réserves au Trésor. Au 31 décembre 1993, les comptes de l'Institut présentent un solde bénéficiaire de 875 millions de francs. Toutes les restitutions dues en vertu des arrêts d'annulation du Conseil d'Etat pourront dès lors, sans discontinuité du service public, être aisément financées soit par de nouvelles perceptions légalement établies pour l'avenir, soit par les autres moyens de financement énumérés à l'article 9 de la loi du 13 juillet 1981.

Mémoires du Conseil des ministres dans l'affaire portant le numéro 816 du rôle et dans les affaires portant les numéros 831, 832, 833 et 835 du rôle

A.2.10. Différentes lois ont procédé à des validations par substitution et, dans un avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 3 février 1965 sur le texte de l'avant-projet de loi qui deviendra la loi du 23 avril 1965 (*Doc. parl.*, Sénat, 1964-1965, n° 113, pp. 4 et 5), le Conseil d'Etat ne condamne certainement pas les validations législatives sans y apporter de nuances; à tout le moins peut-on établir, et ce de manière systématique, qu'il ne peut y être procédé qu'à titre exceptionnel, c'est-à-dire en raison de circonstances impérieuses telles que les exigences de fonctionnement du service public, auxquelles le Conseil d'Etat a été particulièrement sensible.

A.2.11. Dans son arrêt n° 67/92, la Cour a considéré que, devant un acte annulé pour vice de forme (ce qui était aussi le cas des arrêtés fixant les droits contestés ici), le législateur qui entend porter remède à l'impossibilité légale de couvrir cette irrégularité, avec effet rétroactif, et remédie aux difficultés financières qu'aurait entraînées l'annulation, poursuit un objectif qui n'est pas illégitime. Les arrêtés d'annulation n'ayant pas été remis en cause, la technique de la substitution est à l'abri de la critique puisque le législateur, dans le cas de l'arrêt n° 67/92, comme dans le cas soumis à la censure de la Cour, n'a pas entendu (et *a fortiori*, n'a pas eu pour but de) mettre en échec l'action du Conseil d'Etat ou méconnaître ses arrêtés d'annulation.

A.2.12. Dans l'arrêt n° 33/93, la Cour a estimé qu'à défaut d'avoir fait état de circonstances exceptionnelles, le Conseil des ministres ne fournissait pas de justification suffisante de la ratification critiquée et qu'il y avait lieu d'admettre que son seul objet était d'empêcher le Conseil d'Etat de juger de la légalité en question. Dans le cas présent cependant, le Conseil des ministres soutient qu'une annulation de la loi serait de nature à mettre en cause la continuité du service et la viabilité financière du système.

A.2.13. Dans l'arrêt n° 46/93, où la Cour connaissait d'une loi procédant à une validation par substitution rétroactive, alors que des recours étaient encore pendants devant le Conseil d'Etat, elle

considéra, contrairement à celui-ci, et sans faire référence cette fois à des circonstances exceptionnelles ou particulières, que « (La) seule existence d'un recours (...) n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'acte puissent être redressées (...) ».

A.2.14. Enfin, l'arrêt n° 84/93 permet d'admettre une validation législative motivée - même en l'absence de circonstance exceptionnelle et alors que le Conseil d'Etat et les cours et tribunaux étaient empêchés de se prononcer - par le souci de sauvegarder la sécurité juridique menacée par la coexistence d'appréciations divergentes de la validité d'un même règlement.

A.2.15. Il résulte de cette jurisprudence que, contrairement à ce qu'exposent les parties requérantes, le procédé de la validation par substitution n'est pas aussi condamnable que celui de la validation par ratification, puisque la Cour l'a admis dans trois espèces, en faisant référence une fois à l'exigence de circonstances particulières de fait et de droit. De telles circonstances sont présentes en l'espèce puisque, selon les travaux préparatoires de la loi attaquée, l'annulation de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 précité priverait l'Institut de toute base légale de financement, l'obligerait à rembourser les sommes perçues pour les contrôles vétérinaires effectués depuis le 1er juillet 1986 et empêcherait la poursuite des activités en privant l'Institut de ressources. Or, les services ont été prestés, les coûts y afférents ont été exposés et le remboursement, d'ailleurs source de difficultés, des droits en cause compromettrait l'équilibre financier d'un service administratif ne recevant aucune autre source de financement. En ce sens, la loi constitue une mesure proportionnée pour sauvegarder cet intérêt général.

A.2.16. Incidemment, les chiffres avancés par les requérantes sont sujets à caution; en effet, si l'Institut a dû verser 800 millions de francs au Trésor en 1990, ce montant ne tenait pas compte de ce que l'Institut devait encore reverser les droits perçus aux exportateurs. Quant au prétendu solde bénéficiaire de 875 millions de francs, il ne représente que le résultat comptable cumulé des exercices antérieurs depuis 1986; en réalité, l'Institut accuse une perte en 1993 (de 242.828.621 francs) et ses liquidités s'élevaient à 188.214.236 francs; dans ce montant sont incluses des créances (douteuses ou non) qui sont encore à recouvrer. Enfin, les dépenses effectuées pour rétribuer les vétérinaires effectuant les contrôles pour l'Institut traduisent une augmentation sensible des charges de l'Institut.

Mémoire en réponse dans les affaires portant les numéros 816, 831, 832 et 833 du rôle

A.2.17. S'il est vrai que certains auteurs estiment qu'une validation par substitution ne porte pas atteinte à l'autorité de chose jugée d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, il résulte cependant des arrêts n°s 67/92, 46/93 et 84/93, contrairement à ce qu'affirme la partie adverse, qu'une validation par la voie de la substitution est constitutive d'une différence de traitement au même titre qu'une validation par la voie de la ratification : en effet, la Cour a, dans ces trois arrêts, reconnu expressément l'existence d'une différence de traitement, dont elle a cependant jugé qu'elle était, dans certains cas exceptionnels, objectivement et raisonnablement justifiée pour des raisons particulières qui ne se rencontrent nullement en l'espèce.

A.2.18. Ainsi la justification admise par l'arrêt n° 67/92 - l'impossibilité, pour la province de Brabant, de suppléer à la perte de centimes additionnels à moins de prendre des mesures créant des inégalités de traitement encore plus graves - n'existe pas ici, d'autres ressources (redevances légales ou autres recettes à inscrire au budget) pouvant être prévues pour compenser la restitution des droits en cause. Par ailleurs, contrairement peut-être à la province de Brabant, le Roi aurait pu Lui-même refaire, dès 1986, la mesure contestée.

L'arrêt n° 34/93 porte, pour sa part, sur l'hypothèse d'une ratification prescrite à l'avance, qui ne s'analyse pas en termes de validation. Contrairement à l'arrêt n° 46/93 relatif à la cotisation de solidarité, la contestation porte ici non sur le pouvoir du Roi mais sur la manière dont Il l'a exercé. Enfin, l'arrêt n° 84/93 a admis une validation justifiée par l'insécurité juridique résultant de décisions judiciaires en sens contraire, hypothèse totalement étrangère à l'espèce.

A.2.19. L'argument tiré de la nécessité d'assurer le financement de l'I.E.V. est le même que celui utilisé par le Conseil des ministres et critiqué par la Cour dans son arrêt n° 33/93 (B.2). Au surplus, l'article 9 de la loi du 13 juillet 1981 prévoit d'autres moyens de financement : les crédits inscrits au budget du ministère de la Santé publique et de la Famille, les dons et legs, le produit d'emprunts et des rétributions et revenus occasionnels.

A.2.20. Aucune validation législative constituant une tentative avouée ou non de retarder ou rendre plus difficile la mise en oeuvre du droit communautaire devant les juridictions ordinaires ne peut se réclamer d'une justification objective et raisonnable. En l'espèce, la loi a un caractère temporaire (article 15, alinéa 2), le Roi devant ultérieurement exercer à nouveau Ses pouvoirs lorsqu'un arrêté conforme à la législation européenne aura été élaboré. Le caractère irrégulier évident des modalités de financement de l'Institut d'expertise vétérinaire qui sont prévues par la loi de validation ne sera donc corrigé que pour l'avenir.

A.2.21. C'est un défaut de diligence de l'Etat qui est à l'origine des difficultés qui apparaissent dans cette affaire. Ces difficultés ne constituent donc pas les circonstances graves et exceptionnelles qui auraient dû justifier une loi de validation.

A.2.22. Le Conseil des ministres ne répond pas à la critique tirée de l'imprécision de l'étendue du caractère rétroactif de la loi, qui constitue une violation du principe d'égalité (A.2.8).

Mémoire en réponse dans l'affaire portant le numéro 835 du rôle

A.2.23. L'avis de la section de législation auquel se réfère de façon tronquée le Conseil des ministres reprend deux des principaux griefs émis par le Conseil d'Etat à l'encontre des validations législatives, à savoir la violation du principe d'indépendance des magistrats et la violation du principe de séparation des pouvoirs. Le Conseil d'Etat se borne à constater que le procédé de validation reste exceptionnel et qu'au moment où il émet son avis, le législateur n'y a eu recours que pour des raisons « impérieuses et graves »; il n'affirme donc pas, contrairement à ce que prétend la partie adverse, que des raisons impérieuses et graves peuvent justifier la méconnaissance des principes constitutionnels auxquels porte atteinte la technique de validation.

Quant à l'incidence de validations législatives sur l'autorité de chose jugée des décisions juridictionnelles, le Conseil d'Etat a rendu des avis divergents, cette technique étant condamnée dans un avis de 1989.

A.2.24. Les arrêts n^{os} 46/93 et 84/93 ont trait à des hypothèses étrangères à l'espèce. Quant au considérant figurant dans l'arrêt n° 67/92 selon lequel « Il n'appartient pas à la Cour de statuer sur l'opportunité du procédé retenu par le législateur », il ne signifie nullement que les validations sont à l'abri de toute critique mais que la Cour n'a pas à juger l'option que fait le législateur pour telle technique plutôt que telle autre.

Le Conseil des ministres ne motive nullement l'affirmation qu'il tire du même arrêt selon laquelle la substitution législative ne porterait pas atteinte à l'autorité de chose jugée. Cet arrêt ne peut servir de fondement à une telle affirmation, la Cour recherchant dans l'intention du législateur si la validation par

substitution emporte violation de l'autorité de chose jugée de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. En l'espèce, le vote de la loi du 14 juillet 1994 a manifestement été motivé par la volonté de court-circuiter les effets de l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 octobre 1994.

A.2.25. Contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres, il avait déjà soutenu, dans l'espèce qui a donné lieu à l'arrêt n° 33/93, que l'annulation des mesures attaquées serait de nature à mettre en cause la continuité et la viabilité financière du système puisque son mémoire exposait à l'époque que l'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 visait notamment à assurer la survie de l'I.E.V. par la sécurité de son financement.

A.2.26. La validation par substitution n'étant pas moins critiquable que les autres techniques de validation, la loi du 14 juillet 1994 porte une atteinte discriminatoire aux principes fondamentaux de l'indépendance des magistrats et de la séparation des pouvoirs, de l'autorité de chose jugée des arrêts et jugements et du droit d'accès à un tribunal garanti par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Quant aux motifs légitimes qu'il faudrait prendre en compte pour justifier cette différence de traitement, il y a lieu de souligner que la survie de l'I.E.V. ne dépend pas de la loi du 14 juillet 1994 puisque la loi du 13 juillet 1991 prévoit d'autres modes de financement et que les remboursements auxquels l'Etat serait tenu en cas d'annulation de cette loi affecteraient peut-être son budget mais ne porteraient pas préjudice à l'I.E.V. Les motifs invoqués ne justifient pas l'élaboration d'une norme rétroactive, mais d'une norme législative ou réglementaire, légale et, contrairement à la norme entreprise, conforme au droit européen.

A.2.27. A supposer admissibles -*quod non* - les justifications avancées par le Conseil des ministres, la mesure ne serait pas proportionnée puisqu'elle porte atteinte aux principes fondamentaux de l'ordre juridique belge qui viennent d'être rappelés.

Quant au second moyen dans l'affaire portant le numéro 816 du rôle

Requête

A.3.1. Les articles 5, 12, § 2, et 15, alinéa 1er, de la loi du 14 juillet 1994 violent également les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils établissent à partir du 1er juillet 1986 des droits « destinés à couvrir les frais résultant des contrôles sanitaires effectués dans les entreprises de commerce de gros et de détail visées par les lois du 5 septembre 1952 et du 15 avril 1965 » qui sont mis à charge de l'entreprise de commerce de gros et de détail propriétaire des produits avant que ceux-ci ne soient délivrés au consommateur et qui doivent, en vertu de l'article 8, § 3, de la même loi, être payés avant que les contrôles sanitaires dans les entreprises de commerce de gros et de détail aient pu avoir lieu.

A.3.2. Or, il n'est pas établi que ces contrôles seront réellement effectués dans chacune des entreprises soumises à ces droits, contrairement à ce qui est le cas pour les droits perçus à l'occasion du contrôle systématique effectué sur l'abattage des animaux de boucherie et des volailles, lors de l'apport de poissons capturés en mer, ou lors du prélèvement de poissons dans les parcs d'élevage; il en va d'autant plus ainsi que les droits perçus à charge des entreprises de commerce de gros et de détail (article 5) sont égaux ou supérieurs à ceux (articles 2 à 4) qui sont établis sur l'abattage des animaux de boucherie et des volailles, lors de l'apport de poissons capturés en mer, ou lors du prélèvement de poissons dans les parcs d'élevage. Il n'existe dès lors aucune justification objective ni raisonnable à soumettre à un régime identique, voire plus onéreux, de perception de redevances les entreprises de commerce de gros ou de détail qui ne sont pas soumises à un contrôle sanitaire systématique des viandes ou poissons et les abattoirs, les minques ou exploitants de halles de poissons ou de parcs d'élevage qui sont soumis à un tel contrôle systématique.

A.3.3. Il en résulte une inégalité de traitement manifeste entre les entreprises de production et les entreprises de distribution par rapport au coût respectif des contrôles qu'elles exigent, le coût global des contrôles sporadiques effectués dans les entreprises de distribution étant forcément inférieur au coût global engendré par les contrôles systématiques effectués à l'abattage, lors de l'apport de poissons capturés en mer ou lors du prélèvement d'un parc d'élevage.

Une rétribution étant par définition uniquement destinée à rémunérer un service rendu, même à titre obligatoire (Cass., 20 février 1986, *J.T.*, 1986, 455), le seul critère objectif de différenciation possible entre les rétributions destinées à couvrir des frais de contrôle sanitaire réside dans le coût respectif des contrôles effectués. Les contrôles étant effectués de manière systématique ou sporadique suivant qu'ils le sont à charge des entreprises productrices ou à charge des entreprises de distribution, il ne se justifie évidemment pas que les secondes subissent une charge du niveau comparable, voire supérieur, mais perçue de manière tout aussi systématique, à celle subie par les premières.

Mémoire du Conseil des ministres dans l'affaire portant le numéro 816 du rôle

A.3.4. L'indépendance absolue des membres de l'Institut ne peut être assurée qu'en prévoyant une rémunération « uniforme » des membres et non pas proportionnée à leur activité.

Le système de financement mis en place est un tout constitué sous forme d'une chaîne, qui s'étend du producteur au consommateur, de telle sorte que, dans le marché intérieur, c'est en définitive le consommateur qui paie et que la requérante n'a pas d'intérêt à soulever le deuxième moyen. Si le produit est, par contre, destiné à l'exportation, l'Institut remboursera le droit perçu, de telle sorte que dans cette hypothèse aussi, le moyen est irrecevable, faute d'intérêt.

A.3.5. La rétribution en cause étant destinée à rémunérer un service rendu qui forme un tout et les coûts auxquels l'Institut doit faire face n'étant pas uniquement liés au nombre de prestations effectuées mais aussi au maintien du fonctionnement du service public, l'on ne saurait faire supporter ces coûts respectivement aux entreprises de production et aux entreprises de distribution dans des proportions différentes au seul motif que les contrôles effectués sur les unes sont systématiques et sur les autres sporadiques, sans aller à l'encontre du but que s'est fixé le législateur (à savoir assurer l'uniformisation des systèmes de contrôle); ceci suppose une uniformisation des rétributions, faute de quoi on aboutirait à un système hétérogène.

Cela étant, la répartition de la charge des rétributions a pu, au sein même du système de financement, être modifiée cas par cas.

Rien ne démontre, en outre, qu'un contrôle systématique devrait engendrer des coûts nécessairement supérieurs à ceux engendrés par des contrôles sporadiques (dont la durée dans certains cas peut être importante) dès lors que ces coûts sont toujours fonction d'une structure qui a été mise en place et qui est permanente.

A.3.6. La requérante ne tient pas compte de la nature même des droits litigieux : en effet, les droits visés aux articles 2 et 4 de la loi du 14 juillet 1994 concernent des droits d'expertise alors que les droits visés à l'article 5 sont relatifs à des droits de contrôle sur les produits qui ont été déclarés propres à la consommation humaine et qui sont mis dans le commerce en tant que denrée alimentaire. En d'autres termes, les droits de contrôle sont d'une autre nature que les droits d'expertise, ce qui ne permet pas de les comparer de la manière où l'entend la requérante.

Mémoire en réponse

A.3.7. Le Conseil des ministres ne conteste pas la description du régime en vigueur. Faute, pour les droits en cause, de respecter le seul critère de différenciation possible en matière de rétributions - à savoir le coût respectif des contrôles effectués -, les entreprises de distribution sont victimes d'une discrimination. Comme l'a indiqué la Cour de cassation dans des arrêts des 12 mars 1877 et 11 février 1884, il n'y a pas lieu de distinguer selon que la personne recourant aux services spéciaux rendus par les pouvoirs publics le fait volontairement ou non.

A supposer même que l'on arrive à la conclusion qu'il ne s'agit pas en l'espèce d'une rétribution, parce que l'on ne peut s'y soustraire - *quod non* -, il ne pourrait alors s'agir que d'une taxe participant à la nature d'un impôt indirect (parfois dénommée taxe rémunératoire). Encore la conclusion serait-elle la même. En effet, la jurisprudence n'admet pas davantage pour des taxes indirectes la perception avant l'accomplissement du fait imposable (Cass., 11 février 1895, *Pas.*, I, 106, et 10 juillet 1922, *Pas.*, I, 390). Dans la mesure où les entreprises de distribution, membres de la requérante, sont soumises à cette perception avant l'accomplissement du contrôle qui en constitue le fait générateur, et sans même savoir si ce contrôle aura jamais lieu, elles sont traitées inégalement par rapport à toutes autres personnes qui, suivant les principes rappelés ci-dessus, ne sont soumises à des rétributions ou à des taxes indirectes qu'au moment de l'accomplissement du service qu'elles rémunèrent ou de leur fait générateur.

A.3.8. L'on n'aperçoit pas en quoi la nécessité d'une rémunération uniforme des membres de l'I.E.V., invoquée par le Conseil des ministres, peut justifier les modalités de perception des droits en cause, qui constituent un produit indépendant des charges de l'Institut.

A.3.9. La contestation de l'intérêt au moyen de la requérante (A.3.4) est sans fondement, pour les raisons énoncées sous A.1.6 (*in fine*). La remarque incidente du Conseil des ministres selon laquelle les droits sont remboursés si les produits sont exportés est sans pertinence, puisque les entreprises de distribution regroupées au sein de la requérante vendent leurs produits aux consommateurs belges.

A.3.10. Selon le Conseil des ministres, la globalisation de la perception de tous les droits de contrôle serait rendue nécessaire par le maintien du service public en général. Or, l'on n'aperçoit pas pourquoi il ne serait pas possible de fixer les droits en fonction des coûts directs qu'engendrent les contrôles effectués auprès des entreprises de production et de distribution : en tenant compte d'une répartition proportionnelle des frais généraux liés aux contrôles effectués, l'on respecterait la notion légale de rétribution tout en pouvant parfaitement assurer le bon fonctionnement du service en général. Le Conseil des ministres admet lui-même que la répartition de la charge des rétributions peut être modifiée et il ne peut, à l'évidence, être suivi lorsqu'il affirme que rien ne démontrerait qu'un contrôle systématique devrait entraîner des coûts supérieurs à ceux engendrés par des contrôles sporadiques. La Cour ne s'arrêtera pas à une telle dénégation de l'évidence.

A.3.11. Ce n'est pas parce que le Conseil des ministres baptise les droits visés aux articles 2 à 4 de la loi de « droits d'expertise » et ceux visés à l'article 5 de « droits de contrôle » (termes que la loi n'utilise même pas) que leur nature est différente. Pour chacun de ces droits, la loi précise qu'il s'agit de « droits destinés à couvrir les frais résultant » des examens dont est chargé l'Institut d'expertise vétérinaire, ce qui indique clairement que, dans chaque cas, il s'agit de droits qui ont la nature d'une rétribution.

Quant au second moyen dans l'affaire portant le numéro 835 du rôle

Requête

A.4.1. En mettant les droits destinés à financer l'I.E.V. à charge des exploitants d'abattoirs et des importateurs et non plus des propriétaires d'animaux au sens de la loi du 14 juillet 1994 et en prévoyant, en cas de non-paiement de ces droits, la possibilité pour le ministre de la Santé publique de suspendre l'agrément et ce, « alors même que le paiement fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux », l'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 entend priver de tout effet l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 octobre 1994 et sanctionner les contribuables ayant exercé un recours contre l'arrêté royal du 25 janvier 1989 et ayant engagé une procédure civile corrélative à cet arrêt.

A.4.2. En instituant une véritable obligation de déduction des droits dans le chef des abattoirs, initialement simples percepteurs, et en déchargeant par là-même de cette obligation les entreprises de commerce de gros et de détail, alors que les abattoirs ne bénéficient aucunement de contrôles dont tout le profit revient aux entreprises de commerce de gros et de détail et en dernier ressort aux consommateurs, le législateur méconnaît, vis-à-vis des établissements visés par l'article 14 de la loi de 1981 (dont fait partie la requérante), la notion légale de rétribution, notion normalement applicable à tous les citoyens et dont se voient ainsi privés de manière injustifiée les établissements visés par l'article 14 de la loi du 13 juillet 1981.

A.4.3. Les droits destinés à financer les contrôles sanitaires ayant été établis « dans la mesure d'une juste rémunération des services rendus aux intéressés » (article 6, ancien, de la loi du 5 septembre 1952), ils le furent à charge des propriétaires d'animaux ainsi que des entreprises de commerce de gros et de détail, c'est-à-dire des bénéficiaires des contrôles sanitaires dont ces droits assurent le financement. Ces contrôles bénéficient en effet en tout premier lieu aux consommateurs qui peuvent ainsi compter sur une alimentation de qualité, mais avantagent également les producteurs ainsi que les entreprises de commerce de gros et de détail qui peuvent espérer vendre plus en fournissant à leurs clients un label de qualité. En revanche, les établissements d'abattage ne tirent, quant à eux, aucun profit personnel des contrôles effectués sur les viandes avant l'abattage. Les abattoirs ne sont en effet pas responsables de la qualité de la viande abattue. Le renforcement des contrôles sur les viandes ne présente donc économiquement aucune utilité pour ces établissements dont la renommée ne dépend pas du résultat des contrôles effectués mais bien de la seule qualité du travail presté.

Il apparaît donc qu'en mettant à charge des abattoirs, qui ne profitent pas des contrôles, des droits qui visent à couvrir les frais d'expertise dans l'intérêt de tous les intermédiaires de commerce des viandes - dont les abattoirs ne font pas partie -, le législateur a méconnu la notion légale de rétribution.

A.4.4. En outre, une discrimination manifeste apparaît entre les exploitants d'abattoirs et les entreprises de gros et de détail désormais déchargées de toute obligation de déduction des droits. Il ne se justifie en effet aucunement que les établissements d'abattage financent désormais seuls des contrôles qui, d'une part, bénéficient exclusivement aux entreprises de commerce de gros et de détail et, d'autre part, continuent à être effectués dans ces mêmes entreprises.

Mémoire du Conseil des ministres dans les affaires portant les numéros 831, 832, 833 et 835 du rôle

A.4.5. L'article 4 (lire : 56) de la loi du 21 décembre 1994 ne modifie pas, même implicitement, la loi du 14 juillet 1994 : il institue purement et simplement un autre mode de perception des droits. Cela est sans rapport avec les articles 10 et 11 de la Constitution et la disposition en cause, n'ayant pas d'effet rétroactif, n'a pas pour effet de priver les requérants d'une garantie juridictionnelle donnée à tous les citoyens.

A.4.6. L'article 56 précité ne constitue que la base légale en vue de l'introduction dans la législation belge d'un nouveau système de financement des expertises et contrôles vétérinaires, conforme aux dispositions de la directive 93/118/CE du Conseil du 22 décembre 1993 modifiant la directive 85/73/CEE relative au financement des inspections et contrôles sanitaires des viandes fraîches et des viandes de volaille. Ces dispositions mettent les redevances perçues lors des inspections et contrôles sanitaires à charge des établissements du type de ceux exploités par la requérante, mais leur réserve expressément la possibilité de répercuter les redevances ainsi versées sur les personnes physiques ou morales pour qui les opérations sont effectuées.

C'est pour assurer l'efficacité des mesures de perception et du régime de contrôle et éviter des distorsions de concurrence que le législateur communautaire européen a pris soin de mettre les redevances à charge de l'exploitant ou du propriétaire de l'établissement.

A.4.7. Bien que la requérante n'en fasse pas état, une sanction est prévue à l'alinéa 2 de la disposition attaquée, en vertu duquel le ministre peut suspendre l'envoi d'un expert (dont la présence est obligatoire) dans les abattoirs qui sont en retard de paiement. Il s'agit là de l'application de l'exception d'inexécution de la mission de contrôle envers ceux qui ne respectent pas leurs obligations de paiement.

En limitant le droit d'accès au juge, cette disposition vise légitimement et de manière proportionnée à éviter que, même si les abattoirs ne paient pas les droits en cause, les experts ne soient tenus de continuer à effectuer les contrôles prévus et qu'il suffise d'introduire un recours pour être fondé à ne plus payer les droits exigibles jusqu'à ce qu'une décision définitive intervienne.

L'intérêt que représente le financement du système de contrôle (lequel rejoint d'ailleurs l'intérêt général) justifie la sévérité de la mesure envisagée par l'article 56; celle-ci permet aussi d'informer les autres Etats membres de l'Union européenne de ce que l'abattoir concerné n'est plus autorisé à exercer ses activités.

A.4.8. La destination des droits étant de couvrir les frais d'expertise dans l'intérêt de « tous les intermédiaires des commerces de viande », il paraît particulièrement artificiel de limiter ceux-ci comme le fait la requérante aux seuls consommateurs, producteurs et entreprises de gros et de détail en excluant les abattoirs et autres établissements visés, lesquels sont partie intégrante de la chaîne des intermédiaires du commerce de viande et profitent donc aussi de la perception des droits qui assure le financement des contrôles.

Faute de contrôle, il ne saurait être question d'assurer la poursuite de l'activité de cette chaîne.

A.4.9. Les droits d'expertise et de contrôle étant dus à l'occasion du passage à l'abattoir, l'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 est une mesure dictée par la nécessité de garantir une perception efficace et harmonisée de ces droits, faisant partie d'un système de financement visant à sauvegarder l'intérêt général et à éviter que l'Etat ne soit tenu de consacrer des moyens administratifs non négligeables à la réalisation de remboursements. Pour le surplus, il n'appartient pas à la Cour d'apprécier si une telle mesure est opportune ou souhaitable.

Mémoire en réponse

A.4.10. En modifiant explicitement la loi du 13 juillet 1981, l'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 modifie implicitement l'article 8 de la loi du 14 juillet 1994. Il ne se borne donc pas, contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, à instituer un autre mode de perception des droits mais il réforme complètement l'ancien système de financement en faisant désormais des abattoirs - jadis simples percepteurs - les seuls débiteurs des droits susvisés.

A.4.11. Le Conseil des ministres, qui ne conteste pas que les droits en question revêtent le caractère de rétribution, s'appuie sur la directive 93/118 afin de légitimer le nouveau système de financement instauré par la loi attaquée. Or, les deux systèmes sont différents : alors que la directive (article 2.4) oppose les redevances communautaires aux redevances nationales, la loi du 21 décembre 1994 ne vise nullement ces redevances communautaires; en outre, la directive, en son article 4, prévoit explicitement - contrairement à la législation belge - la possibilité, pour l'exploitant ou le propriétaire de l'abattoir, de répercuter la redevance perçue pour l'opération concernée sur la personne physique ou morale pour le compte de laquelle est effectuée ladite opération. Le législateur communautaire consacre ainsi l'idée de la requérante selon laquelle les établissements d'abattage ne bénéficient en rien des contrôles qui constituent la contrepartie des droits fixés par la loi du 14 juillet 1994.

A.4.12. Le souci d'assurer un fonctionnement efficace du régime de contrôle et d'éviter des distorsions de concurrence auquel le Conseil des ministres fait référence paraît plutôt requérir le remplacement des redevances nationales par des redevances communautaires. On comprend en effet mal en quoi la prise en charge de ces droits par les établissements d'abattage permettrait d'éviter des distorsions de concurrence au sein de la Communauté européenne, ce que permettrait par contre indubitablement l'établissement de redevances uniformes. Contrairement encore à ce que soutient le Conseil des ministres, le nouveau système n'apporte pas la moindre amélioration sur le plan de l'efficacité de la perception puisque, par le passé déjà, les établissements d'abattage étaient chargés de la perception des droits et ce, pour des raisons pratiques.

A.4.13. L'article 56, alinéa 2, de la loi du 21 décembre 1994 emporte également violation des articles 10 et 11 de la Constitution belge puisqu'il prive sans justification objective et raisonnable la catégorie de citoyens à laquelle il s'applique du droit d'accès à un tribunal indépendant et impartial garanti à tous les citoyens par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ce régime, qui permet à une autorité purement administrative d'imposer une sanction en dépit même de la saisine des tribunaux de l'ordre judiciaire et que le Conseil des ministres qualifie lui-même de « limitation du droit d'accès au juge », ne peut être justifié par l'exception d'inexécution qui n'est susceptible d'être appliquée qu'en matière contractuelle et qui, ici, aboutirait à priver tous les intermédiaires de commerce de ces contrôles en cas de non-paiement des droits par les seuls établissements d'abattage, débiteurs légaux. Enfin, le souci d'améliorer la perception des redevances, de réduire les arriérés de paiement et de permettre ainsi la poursuite de la mission légale de santé publique de l'I.E.V. ne justifie pas une mesure totalement disproportionnée à l'objectif poursuivi, la suspension de l'agrément impliquant en effet la cessation immédiate de toute activité. La fixation d'intérêts moratoires en cas de non-paiement eût été plus appropriée.

- B -

Quant à l'intérêt de l'association sans but lucratif Fédération belge des entreprises de distribution (Fedis), requérante dans l'affaire portant le numéro 816 du rôle

B.1.1. Selon le Conseil des ministres, la requérante ne justifierait pas de l'intérêt requis, en ce que les droits prévus par les dispositions attaquées sont supportés par le producteur, non par le distributeur, et répercutés sur le consommateur.

B.1.2. L'objet social de la requérante lui permet de justifier de l'intérêt requis pour demander l'annulation de dispositions qui ont pour objet de fixer, depuis le 1er juillet 1986, le montant de droits qui sont destinés à couvrir les frais résultant de contrôles sanitaires effectués dans les entreprises de commerce de gros et de détail (article 5 de la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire) et qui sont dus, au moment où les produits quittent l'abattoir, la tuerie particulière, la minque ou la halle aux poissons, le parc d'élevage de poissons ou au moment du dédouanement (article 8, § 3), par le dernier propriétaire desdits produits avant qu'ils ne soient délivrés au consommateur (*idem* et article 1er, § 2, 4^o, b). L'argument du Conseil des ministres ne peut être admis dès lors qu'il ne peut être contesté que les entreprises de distribution sont un « dernier propriétaire » au sens des articles 1er, § 2, 4^o, b, et 5 de la loi du 14 juillet 1994.

Quant à la circonstance que l'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 modifierait implicitement le régime de déduction desdits droits, elle laisse intact l'intérêt de la requérante à demander l'annulation des dispositions qui ont régi sa situation avant l'entrée en vigueur de cette loi.

Quant au premier moyen dans les affaires portant les numéros 816 et 835 du rôle et quant au moyen unique dans les affaires portant les numéros 831, 832 et 833 du rôle

B.2.1. L'arrêté royal du 25 janvier 1989 relatif aux droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires de la viande de boucherie, de la viande de volaille et du poisson a été annulé pour vice de forme par un arrêt du Conseil d'Etat du 5 octobre 1994 après que la Cour eut jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution la disposition législative qui lui donnait force de loi (arrêt n° 33/93).

B.2.2. La loi du 14 juillet 1994 (*Moniteur belge* du 8 octobre 1994) relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire, qui fait l'objet des recours, reproduit, en ses articles 1er à 14, les articles 1er à 14 de l'arrêté royal du 25 janvier 1989 précité; en vertu de son article 15, alinéa 1er, elle produit ses effets le 1er avril 1989, date de l'entrée en vigueur dudit arrêté royal. Comme celui-ci, elle fixe en outre en son article 12 le montant des droits en cause pour les expertises, examens et contrôles sanitaires effectués entre le 1er juillet 1986 et le 31 mars 1989, le 1er juillet 1986 étant la date d'entrée en vigueur d'un arrêté royal du 4 juillet 1986 ayant le même objet que l'arrêté royal du 25 janvier 1989 et qui avait déjà été annulé pour vice de forme par un arrêt du Conseil d'Etat du 9 mai 1988.

B.2.3. Dans un premier moyen, les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées empêchent les entreprises redevables des droits en cause de se prévaloir de l'annulation des arrêtés royaux des 4 juillet 1986 et 25 janvier 1989, d'obtenir devant les juridictions civiles la restitution des droits qu'ils instituaient et privent ainsi de manière discriminatoire la catégorie des citoyens à laquelle s'appliquaient ces arrêtés royaux d'une garantie juridictionnelle essentielle, reconnue à tous les citoyens.

B.2.4. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.2.5. En reproduisant le contenu de l'arrêté royal précité du 25 janvier 1989, la loi attaquée n'a pas eu pour effet, en l'espèce, d'empêcher le Conseil d'Etat de se prononcer, quant au fond, sur l'illégalité de cet arrêté royal (B.2.6 à B.2.8). Elle n'a pas non plus pour effet de priver la catégorie de citoyens à laquelle s'appliquait l'arrêté royal annulé du bénéfice de cette annulation que constitue le droit de réclamer, devant les juridictions civiles, le remboursement des droits illégalement perçus (B.2.9).

B.2.6. L'existence d'un recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'acte attaqué devant lui puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur ledit recours; l'annulation d'une mesure administrative - et l'autorité de chose jugée qui s'attache à cette décision d'annulation - ne signifie pas que la matière réglée par cette mesure ne puisse pas l'être à nouveau. Au contraire, les exigences du bon fonctionnement des services publics peuvent impliquer la réfection de l'acte annulé, pour autant que l'acte nouveau soit exempt des vices constatés par le Conseil d'Etat.

En l'espèce, la réfection n'a pas été opérée par l'auteur de l'acte annulé. La substitution du législateur au Roi trouve sa justification dans la circonstance que le législateur a entendu exercer lui-même les pouvoirs qu'il avait habilité le Roi à exercer

(articles 15 et 29 de la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire).

Ce faisant, le législateur n'a pas vidé de sa substance la garantie que constitue le recours au Conseil d'Etat.

En effet, après avoir abrogé, par la loi du 25 avril 1994 abrogeant elle-même l'article 11 de la loi du 16 juillet 1990 portant des dispositions budgétaires, la disposition qui donnait force de loi à l'arrêté royal du 25 janvier 1989 déferé à la censure du Conseil d'Etat, il n'a pas entendu valider ledit arrêté (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1437/3, p. 7) : les dispositions attaquées n'ont pas eu pour objectif unique ou principal de faire échec à l'action du Conseil d'Etat, lequel a annulé les arrêtés royaux des 4 juillet 1986 et 25 janvier 1989 pour un motif non de fond mais de forme.

B.2.7. S'il est exact que la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire a prévu plusieurs modes de financement de cet organisme, il n'en reste pas moins que, dans l'esprit du législateur, les droits en cause ont été conçus comme la source principale - voire exclusive (*Doc. parl.*, Sénat, 1978-1979, n° 464-1, pp. 3 et 6, et 1993-1994, n° 1060-1, p. 2) - de ce financement et qu'en soi, la décision du législateur de faire peser la charge de celui-ci sur les redevables de ces droits plutôt que sur le budget de l'Etat (A.2.19 et A.2.26) n'apparaît pas comme manifestement déraisonnable.

B.2.8. La partie requérante dans l'affaire portant le numéro 835 du rôle déduit encore une violation du principe d'égalité de l'imprécision prétendue du contenu de l'effet rétroactif de la loi du 14 juillet 1994 (A.2.8 et A.2.22). Cette critique n'est pas fondée : ainsi que cela a été exposé sous B.2.2, les articles 12 et 15, alinéa 1er, de la loi attaquée permettent de déterminer les périodes au cours desquelles cette loi produit ses effets.

B.2.9. Quant à la possibilité, pour les entreprises intéressées, d'obtenir auprès des juridictions civiles le remboursement des droits illégalement perçus, la Cour observe que l'annulation d'une mesure administrative par le Conseil d'Etat ne fait pas naître à leur profit le droit intangible d'être dispensées à jamais du paiement de tels droits alors même que ceux-ci seraient fondés sur un acte nouveau dont la validité serait établie. Dans cette hypothèse, la circonstance que la disposition attaquée a pour effet d'imposer rétroactivement à ces entreprises le paiement de droits identiques à ceux dont elles avaient obtenu d'être exemptes ne porte atteinte ni aux droits garantis par les instruments internationaux invoqués par les requérantes (A.2.6), ni à l'autorité de chose jugée des décisions du Conseil d'Etat, ni au principe de la séparation des pouvoirs, encore moins à celui de l'indépendance de la magistrature.

Quant au second moyen dans l'affaire portant le numéro 816 du rôle

B.3.1. L'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 relative à l'expertise et au commerce des viandes et l'article 6 de la loi du 15 avril 1965 concernant l'expertise et le commerce du poisson, des volailles, des lapins et du gibier et modifiant la loi du 5 septembre 1952 précitée, modifiés par les articles 15 et 29 de la loi du 13 juillet 1981 portant création d'un Institut d'expertise vétérinaire, prévoient qu'il peut être prélevé, à charge du propriétaire de l'animal ou des produits soumis au contrôle des experts, des droits destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles sanitaires.

Les articles 2 à 5 de la loi du 14 juillet 1994 fixent le montant, entre autres :

- des droits d'examen (destinés à couvrir les frais résultant de l'examen sanitaire avant l'abattage);

- des droits d'expertise (destinés à couvrir les frais résultant de l'expertise après l'abattage ou lors de l'apport de poissons capturés en mer);
- des droits de contrôle (destinés à couvrir les frais résultant des contrôles sanitaires effectués dans les entreprises de commerce de gros et de détail).

L'article 8 de la même loi prévoit, en ce qui concerne le marché intérieur, que les droits d'examen et d'expertise sont dus par le propriétaire de l'animal au moment de la déclaration d'abattage (ou par l'acheteur du poisson au moment de l'achat) et que les droits de contrôle sont dus par le propriétaire des produits au moment où ceux-ci quittent l'abattoir ou la minque (ou les établissements qui y sont assimilés). Il charge enfin l'exploitant de l'abattoir de la perception des droits qu'il vise.

Les articles 12 et 15 de ladite loi du 14 juillet 1994 ont pour effet de rendre les dispositions précitées applicables aux examens, expertises et contrôles effectués depuis le 1er juillet 1986.

B.3.2. Selon la requérante, qui n'est pas contredite par le Conseil des ministres, le montant des droits de contrôle est analogue - et parfois supérieur - à celui des droits d'examen et d'expertise, alors que les premiers sont destinés à couvrir les frais résultant de contrôles qui, contrairement aux examens et expertises, ne sont pas systématiques et sont effectués après le paiement des droits de contrôle. Les entreprises de distribution subiraient ainsi une charge comparable, voire supérieure, à celle subie par les entreprises de production, alors que le seul critère de différenciation entre les redevances dues par les unes et les autres et destinées à couvrir ces frais de contrôle sanitaire est le coût respectif de ce contrôle.

B.3.3. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination s'opposent à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.3.4. Contrairement à ce que soutient la requérante, les droits d'examen, d'expertise et de contrôle ne sont pas des redevances mais, quelle que soit leur affectation, des impôts. La notion de redevance ne se conçoit que si un service est fourni au redevable. L'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 et l'article 6 de la loi du 15 avril 1965 prévoient que les droits en cause sont « destinés à couvrir les frais résultant des expertises, examens et contrôles » et les travaux préparatoires des lois des 13 juillet 1981 et 14 juillet 1994 font apparaître que le législateur a entendu assurer le financement de l'Institut d'expertise vétérinaire « exclusivement par les droits perçus lors de contrôles » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 1060-1, p. 2; n° 1060-2, p. 2; Chambre, 1993-1994, n° 1437/3, p. 2; voy. aussi *Doc. parl.*, Sénat, 1978-1979, n° 464-1, pp. 3 et 6). Destinés à améliorer le contrôle (*Doc. parl.*, Chambre, 1979-1980, n° 499/12, p. 7), à garantir l'effectivité de contrôles « indispensables non seulement pour le producteur mais également pour le consommateur » (*Doc. parl.*, Chambre, 1993-1994, n° 1437/3, p. 3) et à « assurer le financement d'un service public indispensable à la préservation de la santé des consommateurs » (*Doc. parl.*, Sénat, 1993-1994, n° 1060-1, p. 3; n° 1060-2, p. 3; Chambre, 1993-1994, n° 1437/3, p. 3), ils ne sont pas la contrepartie d'un service dont les entreprises de production ou les entreprises de commerce seraient les principaux bénéficiaires; l'Institut d'expertise vétérinaire exerce sa mission de sauvegarde de la santé publique au bénéfice non pas tant de ces entreprises que de la collectivité.

Il en résulte que les droits d'examen, d'expertise et de contrôle ne constituent pas une redevance et que leur montant n'a pas à être proportionné au coût d'un service; l'argument tiré par la requérante de l'absence de proportion des montants et des droits en cause ne peut être accueilli.

B.3.5. Le législateur excéderait cependant les limites de son pouvoir d'appréciation s'il soumettait à un même impôt des contribuables se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, seraient essentiellement différentes.

B.3.6. En l'espèce, la requérante ne critique pas le montant absolu des droits de contrôle mais leur montant relatif, comparé à celui des droits d'examen et d'expertise. La violation du principe d'égalité et de non-discrimination ne peut être déduite de la seule imposition d'une charge fiscale analogue. La circonstance que les examens et expertises effectués dans les abattoirs et les établissements assimilés sont, à la différence des contrôles sanitaires effectués dans les entreprises de commerce, systématiques et non sporadiques ne suffit pas à établir qu'en fixant les droits d'examen et d'expertise, d'une part, les droits de contrôle, d'autre part, à un niveau comparable, le législateur aurait excédé les limites de son pouvoir d'appréciation.

Par ailleurs, là où le contrôle n'opère que par coups de sonde, il n'est pas moins égalitaire, sauf abus, que celui qui se réalise au moyen des examens ou expertises exhaustifs car il tend à faire peser une même possibilité de vérification sur tous les produits distribués et sur toutes les installations soumises au contrôle.

La mesure critiquée vise à assurer le financement d'un service destiné à protéger la santé publique par le biais d'examens, d'expertises et de contrôles sanitaires effectués auprès des divers intermédiaires par le truchement desquels les produits alimentaires en

cause sont mis à la disposition des consommateurs. Le législateur qui, en créant l'Institut d'expertise vétérinaire, a uniformisé les régimes de contrôle (*Doc. parl.*, Sénat, 1978-1979, n° 464-1, pp. 2 et 3) a pu considérer que l'objectif analogue poursuivi par ces différents contrôles justifiait que les établissements qui en sont l'objet soient soumis à des obligations fiscales analogues. Le simple caractère irrégulier ou sporadique d'un fait générateur d'impôt n'implique pas que ceux par lesquels celui-ci est dû bénéficient d'un régime plus favorable que celui prévu pour ceux qui sont soumis à un impôt dont le fait générateur est régulier ou systématique.

Le moyen n'est pas fondé.

Quant au second moyen dans l'affaire portant le numéro 835 du rôle

B.4.1. L'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses a modifié l'article 6 de la loi du 5 septembre 1952 précitée afin de mettre les droits d'examen, d'expertise et de contrôle à charge, non plus des propriétaires des animaux et des produits, mais des abattoirs et établissements visés à l'article 14 de la loi du 5 septembre 1952 précitée.

B.4.2. Selon la requérante, cette disposition viserait à priver de tout effet l'arrêt du Conseil d'Etat du 5 octobre 1994 qui a annulé l'arrêté royal du 25 janvier 1989 et à priver ainsi les contribuables concernés du bénéfice de cette annulation.

La disposition en cause, qui n'a pas d'effet rétroactif, impose à certains intermédiaires du commerce des viandes l'obligation d'acquitter les droits qu'elle vise et que ces intermédiaires étaient antérieurement chargés de percevoir auprès d'autres intermédiaires.

Pour s'assurer du respect des règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination, il n'y a pas lieu de comparer deux réglementations applicables à des catégories distinctes de redevables, en vigueur à des moments différents et dont la plus récente traduit un changement de politique, celui-ci fût-il consécutif à un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat.

B.4.3. La requérante fait cependant valoir que l'article 56 de la loi du 21 décembre 1994 emporte non seulement une modification implicite de la loi du 14 juillet 1994 précitée qui, en son article 8, prévoit que les droits en cause sont dus par le propriétaire de l'animal ou des produits et sont perçus par l'exploitant de l'abattoir où les animaux sont abattus mais, en outre, une discrimination entre les abattoirs et établissements précités, d'une part, et d'autre part ceux à qui profitent les contrôles sanitaires dont les droits en cause sont la contrepartie, à savoir les producteurs et les entreprises de commerce.

Le législateur aurait ainsi violé la notion légale de redevance, notion qui est normalement applicable à tous les citoyens et dont se verraient ainsi discriminatoirement privés les abattoirs et établissements précités.

B.4.4. Pour les raisons énoncées sous B.3.4, les droits en cause ne constituent pas une redevance mais un impôt. Il en résulte que la discrimination dénoncée par les requérantes, tenant à la notion de redevance, est sans objet.

B.4.5. Le mémoire du Conseil des ministres et le mémoire en réponse de la partie requérante débattent par ailleurs de la question de savoir si l'article 56, 2°, de la loi du 21 décembre 1994 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il permet au ministre qui a la Santé publique dans ses attributions de suspendre l'agrément de l'établissement dont l'exploitant n'aurait pas payé les droits en cause alors même que ce paiement fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux.

Ce grief n'étant pas exposé dans la requête, il n'y a pas lieu de l'examiner.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

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 21 décembre 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior