

Numéros du rôle : 2698, 2712 et 2715
Arrêt n° 88/2004 du 19 mai 2004

ARRET

En cause : les recours en annulation des articles 2 et 3 de la loi du 17 décembre 2002 « portant confirmation de certaines dispositions de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 modifiant l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des Matières premières » et de l'article 4 de l'arrêté royal précité, introduits par l'a.s.b.l. Apfaca et autres, par la s.a. Leievoeders et autres et par la s.a. Kemin Europa.

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*

Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 13 mai 2003, 4 et 11 juin 2003 et parvenues au greffe les 14 mai 2003, 5 et 12 juin 2003, un recours en annulation des articles 2 et 3 de la loi du 17 décembre 2002 « portant confirmation de certaines dispositions de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 modifiant l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des Matières premières » (publiée au *Moniteur belge* du 21 décembre 2002, deuxième édition) et de l'article 4 de l'arrêté royal précité a été introduit par :

- l'a.s.b.l. Apfaca, ayant son siège à 1000 Bruxelles, rue de l'Hôpital 31, la s.a. Aveve, ayant son siège social à 3000 Louvain, Minderbroedersstraat 8, la s.a. Voeders Debaillie, ayant son siège social à 8800 Roulers, Kaaistraat 31, la s.a. O. Verdegem, ayant son siège social à 9920 Lovendegem, Koning Leopoldstraat 67, la s.a. Voeders Hanekop – Molens Vanhollebeke, ayant son siège social à 8800 Roulers, Veldstraat 79, la s.a. Hens' Voeders, ayant son siège social à 2100 Deurne, Belcrownlaan 15-17, la s.a. Voeders Depré, ayant son siège social à 8730 Beernem, Vaart-Noord 11, la s.a. Voeders Seuryncx, ayant son siège social à 8880 Sint-Eloois-Winkel, Gullegemstraat 58, la s.a. Versele-Laga, ayant son siège social à 9800 Deinze, Kapellestraat 70, la s.a. Dossche, ayant son siège social à 9800 Deinze, Tweebruggenlaan 1, la s.a. Orlux, ayant son siège social à 8710 Wielsbeke-Ooigem, Verbindingsstraat 20, la s.a. BK Petfood Products, ayant son siège social à 9800 Deinze, Kapellestraat 70, la s.a. Danis, ayant son siège social à 8851 Koolskamp, Knijffelingstraat 15, la s.a. Dumoulin, ayant son siège social à 8500 Courtrai, Stasegemsesteenweg 102, la s.a. Voeders Lauwers, ayant son siège social à 9810 Nazareth, Sluis 3, les « Sociétés coopératives agricoles réunies des régions herbagères », ayant leur siège social à 4650 Herve, rue des Martyrs 23, la s.a. Carnipor, ayant son siège social à 4880 Aubel, route de Merckhof 110, et la s.a. de Brabander Gebroeders, ayant son siège social à 8800 Roulers, Kaaistraat 70;

- la s.a. Leievoeders, ayant son siège social à 8793 Waregem, Emile Clausstraat 23, la s.a. Vanden Avenne-Ooigem, ayant son siège social à 8710 Ooigem, boîte postale 58, la s.a. Belco Feed, ayant son siège social à 2860 Sint-Katelijne-Waver, Fortsebaan 30, la s.a. Hendrix, ayant son siège social à 2170 Merksem, Westkaai 21, et la s.a. Nutreco Feed Belgium, ayant son siège social à 8770 Ingelmunster, Zuidkaai 6;

- la s.a. Kemin Europa, ayant son siège social à 2200 Herentals, Industriezone Wolfstee.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2698, 2712 et 2715 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, ayant son siège à 1000 Bruxelles, WTC III, avenue Simon Bolivar 30.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- les parties requérantes dans l'affaire n° 2698;
- les parties requérantes dans l'affaire n° 2712;
- la partie requérante dans l'affaire n° 2715.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand;
- le Conseil des ministres et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire.

A l'audience publique du 24 mars 2004 :

- ont comparu :
 - . Me D. De Keuster, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans les affaires n^{os} 2698 et 2712;
 - . Me C. Verheyleweghen, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 2715;
 - . Me D. D'Hooghe, qui comparaisait également *loco* Me S. Sottiaux, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand, le Conseil des ministres et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire;

- 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 dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. En droit

- A -

Quant au premier moyen dans les trois affaires

A.1. Les parties requérantes prennent un moyen de la violation des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution, combinés avec ses articles 76 et 105.

Dans une première branche, elles font valoir que l'article 2 de la loi du 17 décembre 2002 confirme un impôt qui a été instauré par l'article 4 de l'arrêté royal du 23 octobre 2001, alors que l'article 170 de la Constitution dispose qu'un impôt ne peut être établi que par le législateur, que l'article 76 de la Constitution prévoit que chaque article de loi doit être voté séparément et que les parlementaires individuels ont le droit de diviser et d'amender chacun des articles de la loi et que l'article 105 de la Constitution énonce que le Roi n'a pas d'autres pouvoirs que ceux que la loi Lui attribue. Ce ne serait qu'en cas d'absolue nécessité qu'il pourrait être recouru à la technique de la délégation et de la confirmation.

Dans une deuxième branche, les parties requérantes font valoir que l'article 3 de la loi du 17 décembre 2002 instaure l'impôt avec effet rétroactif pour 2001 et 2002, alors qu'une telle rétroactivité ne serait autorisée que lorsqu'elle est nécessaire et qu'elle n'interfère pas avec un litige pendant.

Les requérants en concluent que le principe de légalité en matière d'impôt, établi par les articles 170 et 172 de la Constitution, est violé et qu'une différence de traitement a en outre été créée entre, d'une part, les contribuables qui bénéficient de la garantie qu'aucun impôt ne peut être levé si aucune décision à cette fin n'a été prise préalablement par une assemblée délibérante démocratiquement élue, qu'aucun impôt ne peut être levé avec effet rétroactif et que la décision d'imposer a été prise conformément aux articles 76 et 105 de la Constitution et, d'autre part, les contribuables soumis à l'impôt instauré et confirmé par les dispositions attaquées, lesquels se voient privés des garanties constitutionnelles inscrites dans les articles précités.

A.2.1. Les parties requérantes déduisent des arrêts n^{os} 18/98 et 52/99 que quatre conditions doivent être remplies pour que l'établissement 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 expresse 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.

A.2.2. Le Conseil des ministres, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire (A.F.S.C.A.) et le Gouvernement flamand concluent eux aussi de la jurisprudence établie que la technique de la délégation et de la confirmation est conforme à la Constitution sous certaines conditions. Ils font référence à cet égard aux arrêts n^{os} 10/98 et 32/2000. Contrairement aux parties requérantes, ils considèrent toutefois que ces conditions sont remplies en l'espèce.

A.3.1. Selon les parties requérantes, la première condition n'est pas remplie. Rien n'empêchait l'Etat de financer en 2001, comme en 1999 et 2000, le programme *Consum* (Contaminant Surveillance System) sur le budget de l'agriculture. Il n'était pas question de circonstances exceptionnelles ou de crise. Il n'y avait pas non plus de danger que les contribuables prennent leurs précautions. Même après l'ordonnance du juge des référés, qui a interdit d'exécuter l'arrêté royal du 23 octobre 2001, le programme *Consum* a pu être intégralement poursuivi. En résumé, le temps était plus que suffisant, selon les parties requérantes, pour suivre la procédure parlementaire ordinaire.

A.3.2. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand soulignent que les effets budgétaires énormes de la crise de la dioxine pour l'Etat et pour le secteur de l'agriculture ont obligé le Gouvernement à prendre des mesures urgentes et effectives. L'institution du programme *Consum* a constitué l'une de celles-ci, à côté de l'octroi d'un soutien au secteur de l'agriculture et de la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand observent à cet égard que la crise de la dioxine a été acceptée, dans l'arrêt n^o 100/2003, comme une circonstance exceptionnelle justifiant une délégation au Roi.

A.3.3. Les parties requérantes répondent que la disposition attaquée ne concerne pas un impôt destiné à couvrir les dépenses de la crise de la dioxine. Le programme *Consum* n'est qu'une mesure politique destinée à éviter une nouvelle crise à l'avenir. En outre, la crise de la dioxine a touché le pays dans la première moitié de 1999, alors que l'arrêté royal date du 23 octobre 2001. Les parties requérantes constatent que pour la création de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire par la loi du 4 février 2000, la procédure législative normale a bien pu être suivie. Il ressort d'ailleurs du préambule de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 que l'accord de la Commission européenne était déjà acquis le 28 décembre 2000, que l'avis de l'Inspection des finances avait été remis le 17 juillet 2000 et que l'accord budgétaire date du 9 août 2001. Les parties requérantes en concluent que le projet d'arrêté royal est resté au point mort au cabinet ou à l'administration pendant plus d'une demi-année. Enfin, le législateur a adopté une loi de crise à la suite de la crise de la dioxine, à savoir la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine. Dans cette loi ne figure toutefois aucune délégation concernant l'impôt attaqué. Ce ne serait qu'à l'égard de cette loi que la crise de la dioxine est admise, dans l'arrêt n° 100/2003, comme une circonstance susceptible de justifier une délégation de pouvoir.

A.3.4. Le fait que l'arrêté royal du 23 octobre 2001 soit postérieur de deux ans à la crise est sans importance, selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand. Les conséquences budgétaires de la crise étaient en effet telles qu'elles s'étendaient sur une plus longue période.

A.4.1. Selon les parties requérantes, la seconde condition n'est pas remplie. Aucune délégation législative expresse n'a été décidée par le parlement en ce qui concerne l'arrêté royal du 23 octobre 2001. Les dispositions existantes auxquelles il est fait référence, à savoir les articles 2 et 5 de la loi du 11 juillet 1969 et l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976, ne peuvent, selon les parties requérantes, servir de base légale à l'impôt contesté. L'article 2 précité prévoit seulement la possibilité de subordonner l'autorisation ou l'agrégation des fabricants au paiement d'une cotisation. L'article 82 précité ne concernerait pas des personnes commercialisant des aliments composés. Les requérants estiment en outre qu'on ne saurait déduire de cette disposition une délégation en vue de lever des impôts.

A.4.2. Selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand, une délégation expresse peut être trouvée dans l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976, qui dispose que le Roi peut imposer une cotisation obligatoire à charge des personnes physiques ou morales qui produisent ou commercialisent des pesticides à usage agricole, des matières premières ou des aliments médicamenteux pour animaux. L'arrêté royal confirmé impose une cotisation aux producteurs et négociants d'additifs, de prémélanges préparés à partir d'additifs, d'aliments composés et de composés azotés particuliers. Cela concerne clairement, selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand, les matières premières au sens de l'article 82 précité. Dans la loi du 11 juillet 1969, la notion de matière première a été définie comme « toute substance destinée à améliorer, favoriser ou protéger la production animale et piscicole, tels les aliments pour animaux ». Le Conseil d'Etat n'aurait du reste formulé aucune observation concernant le projet d'arrêté royal ou le projet de loi de confirmation.

A.4.3. Les parties requérantes répondent qu'il ressort des travaux préparatoires de l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976, tel qu'il a été modifié par la loi du 21 décembre 1994, que le législateur n'a pas habilité le Roi à instaurer des impôts et que l'on ne peut présumer que le législateur ait habilité le Roi à cette fin. En outre, la notion de matières premières n'aurait pas la même portée juridique que la notion d'aliments composés. L'article 1er, 8°, de l'arrêté royal du 8 février 1999 relatif au commerce et à l'utilisation des substances destinées à l'alimentation des animaux définit les aliments composés comme étant des « mélanges de matières premières pour aliments des animaux comprenant ou non des additifs, qui sont destinés à l'alimentation animale par voie orale sous forme d'aliments complets ou d'aliments complémentaires ». Une loi d'impôt est, selon les parties requérantes, de stricte interprétation. En cas de doute, elle doit être interprétée à l'avantage du contribuable. Si le législateur entendait habiliter le Roi à établir un impôt sur le chiffre d'affaires lié aux aliments composés, il aurait alors dû faire explicitement référence aux aliments composés. Même s'il existait une délégation, celle-ci n'est nullement explicite et non équivoque. On est en effet retourné à des dispositions existantes, qui n'ont pas été approuvées en vue d'instaurer un impôt pour le programme *Consum*.

A.4.4. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand déduisent des mêmes travaux préparatoires que le législateur a bien voulu habiliter expressément le Roi en vue d'instaurer un impôt. Le terme de cotisation obligatoire a toutefois été choisi en vue d'obtenir plus d'uniformité dans la terminologie. Cette notion correspondrait totalement, de par son contenu, à la notion d'impôt. Par ailleurs, il n'apparaîtrait nulle part de la jurisprudence de la Cour que l'habilitation expresse ne puisse pas être contenue dans une disposition législative existante.

A.5.1. Les parties requérantes considèrent que la troisième condition n'est pas remplie. L'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 et l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 prévoient une confirmation dans l'année qui suit l'année de la publication. Le législateur dispose donc d'un à deux ans pour confirmer l'arrêté royal. Cela ne constitue pas un bref délai, selon les parties requérantes. En l'espèce, l'arrêté royal du 23 octobre 2001 n'a été confirmé qu'après 13 mois environ.

A.5.2. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand estiment qu'il s'agit là d'un délai relativement court. Ils se réfèrent à l'arrêt n° 32/2000 dans lequel un délai d'un an a été considéré comme un délai relativement court.

A.5.3. Les parties requérantes répondent que c'est le délai fixé par le législateur dans la disposition d'habilitation qui doit être pris en considération et non le délai réel. Elles déduisent cela de l'arrêt n° 100/2003. Le délai d'un an dont il est question dans l'arrêt n° 32/2000 était également un délai abstrait. Considéré sous cet angle, un délai de confirmation s'étendant sur une ou deux années ne serait pas un délai relativement court. Même si le délai doit être considéré *in concreto*, une période de 420 jours ne constitue pas un bref délai.

A.6.1. Selon les parties requérantes, la quatrième condition n'est pas remplie. L'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 et l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 ne prévoient en effet pas une abrogation de l'impôt *ex tunc*, mais seulement *ex nunc*. En vertu de ces dispositions, les arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires sont abrogés lorsqu'ils ne sont pas confirmés dans les délais. Il n'est dit nulle part qu'ils sont censés n'avoir jamais produit d'effets.

A.6.2. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand font valoir en ordre principal que les parties requérantes n'ont pas d'intérêt à cette branche du moyen, étant donné qu'elles n'ont pas fait l'objet de mesures fiscales qui, en l'absence de confirmation, auraient tout de même conservé leur effet. La critique porterait exclusivement sur la loi d'habilitation et non sur la loi de confirmation. En ordre subsidiaire, le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand estiment que le dernier alinéa de l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 doit recevoir une interprétation conforme à la Constitution, en ce sens que l'abrogation d'un arrêté non confirmé vaut tant pour l'avenir que pour le passé.

A.6.3. Les parties requérantes répondent qu'elles ont un intérêt à chaque motif qui fonde la branche du moyen. Elles ne peuvent se rallier à l'observation formulée en ordre subsidiaire : le terme « abrogation » renvoie exclusivement à l'avenir et non au passé.

A.7.1. Les parties requérantes soulignent le déficit démocratique dont souffre la technique des pouvoirs spéciaux. Lors de la confirmation d'un arrêté royal, les diverses dispositions ne sont pas traitées individuellement par le législateur. C'est seulement l'arrêté royal dans son ensemble qui fait l'objet d'une approbation. L'examen parlementaire des dispositions individuelles et la possibilité d'amendement (article 76 de la Constitution) relèvent pourtant de l'essence d'un Etat de droit.

Les pouvoirs spéciaux doivent en outre être l'exception et non la règle. Ils ne seraient admissibles que dans des circonstances exceptionnelles et pour une courte durée. Les parties requérantes s'insurgent dès lors contre un état permanent de pouvoirs spéciaux dans lequel il suffirait de voter quelque part une vague délégation pour pouvoir lever constamment des impôts par voie d'arrêté royal.

A.7.2. Selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand, la critique selon laquelle la délégation au Roi contestée n'aurait pas permis un débat parlementaire sur la cotisation obligatoire et aurait empêché les parlementaires individuels de faire connaître leur point de vue n'est pas conforme à la réalité. En effet, le parlement ne serait pas obligé de confirmer sans plus les arrêtés royaux pris sur la base d'une délégation. La confirmation peut être limitée à certaines parties ou même à certains articles (ou parties d'articles) de l'arrêté. Il ressortirait des documents parlementaires de la Chambre et du Sénat qu'au cours de l'examen du projet de loi de confirmation, l'opportunité et la portée de la mesure fiscale instaurée ont fait l'objet d'un débat. Le ministre compétent a été longuement interrogé et certains parlementaires ont introduit des amendements.

A.7.3. Selon les parties requérantes, les travaux préparatoires démontrent justement que les membres du parlement n'ont pas pu exercer leur droit de division et d'amendement.

A.8.1. Enfin, les parties requérantes soulignent que l'ordonnance du juge des référés interdisant d'exécuter l'arrêté royal était d'application jusqu'à la confirmation législative, excepté toutefois en ce qui concerne la période antérieure à l'applicabilité de la loi de confirmation. Cette ordonnance, qui n'a pas été réformée en appel, impliquerait dès lors qu'aucune cotisation n'est due pour les années 2000 et 2001. En instaurant rétroactivement l'impôt pour les années 2001 et 2002, le législateur serait dès lors intervenu délibérément dans une décision judiciaire qui était exécutoire. En outre, des recours en annulation étaient encore pendants devant le Conseil d'Etat.

A.8.2. Selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand, l'ordonnance du juge des référés n'implique pas qu'une cotisation ne serait plus due pour les années 2001 et 2002. Il s'agissait seulement d'une interdiction temporaire d'exécution, jusqu'à la confirmation de l'arrêté royal. L'exception formulée en ce qui concerne la période précédant l'applicabilité de la loi de confirmation ne porterait que sur les actes que les contribuables auraient dû accomplir au cours de la période antérieure à l'applicabilité, mais non sur la déduction de l'impôt. Ceci résulterait également de l'article 1039 du Code judiciaire, qui confère seulement au juge des référés le pouvoir d'ordonner des mesures qui n'affectent pas le fond de l'affaire. Selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand, il n'y a donc pas eu d'instauration rétroactive d'un impôt pour les années 2001 et 2002.

A.8.3. Les parties requérantes maintiennent que l'ordonnance du juge des référés contenait une interdiction totale d'exécution de l'arrêté royal, en ce compris le paiement de l'impôt. Cette ordonnance n'a pas été réformée en appel et a dès lors force de chose jugée.

Quant au deuxième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712 et quant au quatrième moyen dans l'affaire n^o 2715

A.9. Dans ces moyens, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11, 13 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 105 de la Constitution.

Elles font valoir, dans une première branche, que l'article 4 de l'arrêté royal du 23 octobre 2001, tel qu'il a été confirmé par l'article 2 de la loi du 17 décembre 2002, et l'article 3 de cette même loi instaurent des peines qui ne sont pas prononcées par un juge indépendant et que ces articles ne prévoient pas une procédure claire et objective.

Dans une seconde branche, elles font valoir que l'article 4 de l'arrêté royal du 23 octobre 2001, tel qu'il a été confirmé par l'article 2 de la loi du 17 décembre 2002, et l'article 3 de cette même loi instaurent des peines pour lesquelles le Roi n'a pas reçu de délégation législative.

A.10. Les parties requérantes expliquent qu'à défaut de déclaration dans les délais, c'est le chiffre d'affaires, tel qu'il ressort des renseignements de la Banque nationale, qui est pris en compte. Faute de paiement dans les délais, l'impôt est majoré automatiquement et de plein droit de 50 p.c., sans possibilité de défense. En outre, l'agrément, l'enregistrement ou l'autorisation peuvent être retirés, ce qui reviendrait à une « peine de mort administrative ».

Selon les parties requérantes, ces sanctions répondent aux deux critères essentiels, développés dans la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, pour qu'on puisse parler d'une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme : l'article 4 de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 présente un caractère clairement préventif et répressif et les sanctions sont particulièrement lourdes.

Il ne pourrait s'agir ni de bonne administration de la justice ni de procédure objective, parce que (1) la protection juridique n'est en aucune manière réglée, (2) la possibilité de remise fait défaut, (3) les peines sont infligées par l'administration, (4) les peines sont infligées sans que l'intéressé puisse se défendre (l'amende de 50 p.c. est même infligée de plein droit) et (5) les peines sont à ce point sévères que les justiciables sont empêchés à dessein de se pourvoir devant le juge contre cet impôt. Aucune entreprise ne peut entamer une procédure avec le risque de devoir fermer.

Le principe de légalité contenu dans l'article 14 de la Constitution implique que le législateur fixe les peines et indique les dispositions auxquelles est attachée une sanction. Ceci n'empêcherait pas que l'infraction aux prescriptions soit sanctionnée pénalement dans un arrêté royal et dans les règlements d'administrations

décentralisées, dans les limites établies par la loi. En l'espèce, toutefois, les peines n'ont jamais été fixées par le législateur. L'arrêté royal du 23 octobre 2001 est en outre dénué de base légale. De l'avis des parties requérantes, l'article 14 est par conséquent violé.

A.11. Selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand, l'arrêté royal confirmé n'inflige pas de peines au sens de la Constitution et de la Convention européenne des droits de l'homme. Ni la prise en considération du chiffre d'affaires total de l'entreprise à défaut d'une déclaration faite dans les délais, ni la majoration de 50 p.c. du montant dû en cas de paiement tardif ne seraient des sanctions à caractère répressif et préventif qui concerneraient l'ensemble de la population. Il s'agirait par contre de mesures tendant à permettre la perception de la cotisation obligatoire dans les délais - et à permettre de couvrir les frais liés à une perception tardive - afin de garantir ainsi les intérêts financiers du Fonds budgétaire pour les matières premières. Ces mesures s'appliquent en outre exclusivement à la catégorie limitée des entreprises qui sont soumises à la cotisation obligatoire. Les deux mesures ne seraient dès lors pas à ce point sévères qu'elles doivent être considérées comme une peine.

La procédure de retrait de l'agrément, de l'enregistrement ou de l'autorisation de l'entreprise, lorsque la cotisation n'est pas payée dans les quinze jours qui suivent la première échéance, ne peut pas non plus être considérée comme une peine, selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand. Cette mesure, qui ne conduira du reste pas automatiquement au retrait de l'agrément, aurait elle aussi simplement pour but d'assurer une perception efficace et sans retard de la cotisation obligatoire.

A.12. Pour sauvegarder les intérêts financiers du Fonds budgétaire, il suffit, disent les parties requérantes, de prévoir un intérêt en cas de paiement tardif, complété éventuellement par une hypothèque légale en faveur de l'autorité. En vue de couvrir les frais, une indemnité de dossier limitée suffit. Les parties requérantes maintiennent que les sanctions présentent clairement un caractère répressif. Enfin, le fait qu'une mesure ne s'applique qu'à une catégorie limitée n'est pas de nature à faire disparaître le caractère pénal de cette mesure.

Quant au troisième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712

A.13. Les parties requérantes prennent le moyen de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, combinés avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

L'article 4 de l'arrêté royal du 23 octobre 2001, tel qu'il a été confirmé par l'article 2 de la loi du 17 décembre 2002, et l'article 3 de cette même loi ne soumettent à l'impôt que les entreprises du secteur des aliments composés ainsi que les fournisseurs directs et indirects et les clients de telles entreprises, alors qu'il n'existerait aucune justification raisonnable pour ne pas soumettre d'autres catégories à cet impôt.

Dans une première branche, les parties requérantes allèguent une discrimination, en ce que ceux qui causent le risque de contamination de la chaîne alimentaire par les dioxines, les P.C.B. et autres contaminants, à savoir le secteur de l'électricité et d'autres secteurs industriels, ne sont 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.

Dans une seconde branche, les parties requérantes allèguent 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 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. Les dispositions attaquées visent toutefois seulement le secteur des aliments composés, alors que le programme *Consum* tend à protéger l'ensemble de la chaîne alimentaire.

Dans une troisième branche, les parties requérantes allèguent 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.

Dans une quatrième branche, les parties requérantes allèguent une discrimination, parce que les préparateurs d'aliments à la ferme (fabricants qui produisent exclusivement pour leur propre élevage des aliments composés), 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, des P.C.B. ou d'autres matières indésirables 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. Cette 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 deux catégories d'entreprises achètent les matières premières destinées aux aliments.

Dans une cinquième branche (uniquement dans l'affaire n° 2712), les parties requérantes allèguent une discrimination en ce que les aliments composés exportés sont soumis à l'impôt, alors que ces aliments ne causent aucun risque de contamination de la chaîne alimentaire en Belgique. Les dispositions attaquées n'atteindraient dès lors pas leur but, qui est la protection de la chaîne alimentaire belge.

En guise de conclusion, les parties requérantes considèrent que le critère de distinction, à savoir la désignation des producteurs d'aliments composés comme seule catégorie devant fournir une contribution financière dans le cadre de la sécurité de la chaîne alimentaire, n'est pas pertinent. Ce n'est pas le secteur des aliments composés 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 composés provenant d'entreprises étrangères ou préparés à la ferme, qui font naître un risque similaire, ne sont pas taxés. Les aliments composés qui sont exportés et qui ne créent donc aucun risque en Belgique sont quant à eux imposés.

A.14. Selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand, le contrôle exercé par la Cour en matière fiscale n'est que marginal et il ne lui appartient pas d'apprécier l'opportunité d'une mesure.

Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand font valoir que la mesure attaquée poursuit un objectif légitime, qui est le financement du programme *Consum*. Le critère de distinction, à savoir la désignation des producteurs d'alimentation animale comme contribuables, serait pertinent. Le programme *Consum* a été institué après la crise de la dioxine afin de garantir la sécurité de la chaîne alimentaire. Le secteur de l'alimentation animale en retirerait donc lui-même un avantage. Une cotisation annuelle de 0,15 p.c. du chiffre d'affaires ne serait pas manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi.

Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand estiment qu'il est en outre logique que le secteur de l'alimentation animale contribue au financement du système de surveillance, étant donné que c'est entre autres ce secteur qui est à l'origine de la crise de la dioxine. Ce n'est pas 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, qu'ils ont ensuite commercialisés. La constatation que la contamination trouve son origine dans des 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.

Le traitement inégal des fabricants et opérateurs étrangers serait également objectif et raisonnablement justifié, étant donné que le fait de ne pas imposer les produits importés a pour but d'éviter une double imposition pour le contrôle de la sécurité alimentaire, laquelle serait contraire au droit communautaire européen.

Enfin, la circonstance que les aliments composés exportés sont aussi soumis à la cotisation obligatoire ne constitue pas une distinction injustifiée, selon le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand. Le programme *Consum* vise en effet à veiller à la sécurité de tous les aliments pour animaux produits en Belgique, y compris ceux qui sont exportés.

A.15. Selon les parties requérantes, il n'existe aucun motif pour considérer le principe d'égalité de manière différente parce qu'il s'agit d'une affaire fiscale. Elles observent également que la détection de P.C.B. et de dioxines profite à l'ensemble de la chaîne alimentaire. Il n'existerait pas de répartition raisonnable des charges financières entre les différents maillons de la chaîne alimentaire. Par ailleurs, l'impôt *Consum* n'existerait qu'en Belgique, de sorte que l'argument selon lequel on entend éviter une double imposition ne repose sur rien.

Enfin, les parties requérantes protestent contre l'affirmation selon laquelle elles auraient causé la crise de la dioxine. La commission parlementaire d'enquête a attribué la responsabilité principale de la crise aux autorités. Il a seulement été reproché au secteur des aliments composés un défaut de communication après l'apparition de la crise.

Quant au quatrième moyen dans l'affaire n° 2712

A.16. Les parties requérantes prennent le moyen de la violation de l'article 6, § 1er, V, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Cette disposition transfère aux régions la compétence en matière de qualité des matières premières. Cette compétence demeure fédérale pour autant seulement que la mesure concernée soit prise en vue d'assurer la sécurité de la chaîne alimentaire. La nouvelle répartition de compétences est entrée en vigueur le 1er janvier 2002, postérieurement donc à l'arrêté royal du 23 octobre 2001 mais antérieurement à la loi du 17 décembre 2002. Les parties requérantes en concluent que le législateur fédéral ne pouvaient confirmer l'arrêté royal que si celui-ci se rapportait à la sécurité de la chaîne alimentaire. Les travaux préparatoires de la loi du 21 décembre 1994, dont résulterait la délégation, font toutefois apparaître que celle-ci se rapporte à la compétence en matière d'agriculture.

Enfin, les parties requérantes observent qu'un impôt a pour but de contribuer au fonctionnement général de l'Etat. Il n'aurait jamais pour but de protéger la santé publique.

A.17. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand observent que la participation financière contestée a pour but de contribuer au financement du programme *Consum*, lequel se rapporte clairement au contrôle et à la sauvegarde de la sécurité alimentaire des matières premières et des produits végétaux.

A.18. Selon les parties requérantes, la question qui se pose est de savoir si le législateur, pour exercer ses compétences, peut faire appel à des dispositions législatives qui se situent en dehors de son domaine de compétence. L'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 relève en effet des compétences en matière d'agriculture, lesquelles ont été transférées aux régions. L'autorité fédérale excède ses compétences lorsqu'elle utilise cette disposition, dans la loi du 17 décembre 2002, comme base légale de l'arrêté royal du 23 octobre 2001.

A.19. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand répondent que, étant donné que l'autorité fédérale demeure compétente en matière de normes et de contrôle de la qualité des matières premières, elle peut lever, en vue du financement de cette compétence, une cotisation obligatoire à charge des producteurs de ces matières premières. Le Roi demeure donc compétent pour instaurer, sur la base de l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976, des impôts qui s'inscrivent dans le cadre des compétences réservées à l'autorité fédérale, et le législateur fédéral demeure compétent pour confirmer ces impôts.

Quant au deuxième moyen dans l'affaire n° 2715

A.20. La partie requérante prend le moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 7 du décret d'Allarde et de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans une première branche, la partie requérante fait valoir que les articles 2 et 3 de la loi du 17 décembre 2002 sont discriminatoires en ce que les entreprises étrangères ne sont pas soumises à l'impôt et en ce que ce dernier n'est remboursé que lorsque les produits sont exportés après avoir été mis sur le marché belge. La partie requérante vend en effet ses produits directement à l'étranger. Elle fait référence, à cet égard, aux arrêts n^{os} 24/91, 9/95 et 87/95 dont il ressortirait qu'aucune redevance ou imposition ne pourrait être levée sur des produits qui ne sont pas destinés au marché belge.

Dans une seconde branche, la partie requérante invoque une limitation disproportionnée de la liberté de commerce et d'industrie, en ce que les dispositions attaquées l'empêchent de gérer l'entreprise d'une manière économiquement et financièrement justifiée. La liberté de commerce et d'industrie impliquerait en effet que quiconque exerce une activité professionnelle jouisse d'égale manière du droit d'en obtenir la rémunération raisonnable, en ce compris un bénéfice raisonnable.

A.21. S'agissant de la première branche, le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand renvoient à leur réfutation du troisième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712. Ils observent par ailleurs que les parties requérantes allèguent à tort que la cotisation contestée serait remboursée lorsque les produits sont exportés après avoir été mis sur le marché belge.

En ce qui concerne la deuxième branche, le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand soulignent que la liberté de commerce et d'industrie n'est pas à ce point fondamentale qu'elle conduirait à un contrôle plus strict que l'interdiction générale de discrimination. Cette liberté ne serait pas limitée de manière déraisonnable.

A.22. La partie requérante observe en premier lieu qu'elle vend ses produits partout dans le monde et pas seulement dans la Communauté européenne. Elle met ensuite en doute la thèse selon laquelle le programme *Consum* viserait à veiller à la sécurité des aliments pour animaux exportés. Enfin, elle se demande pourquoi la distinction prévue à l'article 2 de l'arrêté royal n'a pas été reprise à l'article 3 de ce même arrêté.

A.23. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand répondent que les articles 2 et 3 de l'arrêté royal du 19 août 1998 se rapportent à des situations différentes. L'article 2 concerne un impôt sur les pesticides à usage agricole, alors que l'article 3 règle la cotisation obligatoire imposée aux producteurs et aux négociants d'aliments pour animaux. La nature et la finalité des deux impôts sont totalement différentes. Le premier impôt est lié à la pollution potentielle occasionnée en Belgique par les pesticides, alors que le second est levé dans le cadre du programme *Consum* et concerne la sécurité alimentaire. Ces deux réglementations ne seraient par conséquent pas comparables.

Quant au troisième moyen dans l'affaire n° 2715

A.24. La partie requérante prend le moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec le principe général du raisonnable et de la proportionnalité.

Dans une première branche, elle allègue que les articles 2 et 3 de la loi du 17 décembre 2002 instaurent un impôt qui porte atteinte à son droit de propriété. L'impôt très élevé a en effet de lourdes conséquences sur les bénéfices de la partie requérante. Compte tenu de sa part de marché très réduite en Belgique, la mesure n'est pas raisonnablement proportionnée à l'objectif qui consiste à protéger le consommateur belge.

Dans une seconde branche, elle fait valoir que l'impôt viole le principe général de droit du raisonnable et de la proportionnalité, en ce qu'il impose une charge disproportionnée. Etant donné que la partie requérante ne réalise que 3 à 4 p.c. de son chiffre d'affaires en Belgique, elle ne serait pas traitée de manière raisonnable lorsqu'elle est taxée sur son chiffre d'affaires global. Elle démontre, chiffres à l'appui, qu'il existe une disproportion entre l'impôt dû et sa part de marché en Belgique.

A.25. Le Conseil des ministres, l'A.F.S.C.A. et le Gouvernement flamand font observer que le deuxième alinéa de l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme reconnaît expressément le pouvoir de lever des impôts ou d'autres contributions. Les autorités belges auraient exercé ce pouvoir conformément aux principes d'égalité et de légalité.

- B -

Les dispositions attaquées

B.1.1. L'article 4, alinéa 1er, de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 « modifiant l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières » ajoute le paragraphe suivant à l'article 3 de ce dernier arrêté royal :

« § 6. Les fabricants et les opérateurs visés par l'arrêté royal du 30 octobre 1998 concernant l'agrément et l'enregistrement des fabricants et des intermédiaires et l'autorisation des opérateurs et des négociants dans le secteur de l'alimentation des animaux, sont tenus d'acquitter au Fonds budgétaire des Matières premières une cotisation annuelle dont le montant est de 1,5 pour mille de leur chiffre d'affaires au cours de l'année comptable précédente.

Cette disposition n'est pas applicable aux produits qui sont importés.

Le chiffre d'affaires pris en compte pour les fabricants est celui lié à la commercialisation des additifs, des prémélanges préparés à partir d'additifs, des aliments composés et des composés azotés particuliers, fabriqués soit dans leurs installations propres, soit à façon.

Le chiffre d'affaires des opérateurs est celui lié à la commercialisation des matières premières et des additifs visés à l'article 1er, § 1er, 4^obis, de l'arrêté royal précité.

Les fabricants et les opérateurs tels que définis ci-dessus doivent faire une déclaration sur l'honneur dans laquelle leur chiffre d'affaires tel que défini au présent § et réalisé au cours de l'année comptable clôturée sera communiqué.

Cette déclaration doit être certifiée par un réviseur d'entreprise, un expert comptable externe ou un comptable agréé.

Cette déclaration doit être envoyée au plus tard le 1er juillet de chaque année, mais pour la première fois le 1er novembre 2001 à l'adresse suivante :

Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture
Inspection générale des Matières premières et Produits transformés (DG 4)
WTC III - 8^e étage
Boulevard Simon Bolivar 30
1000 BRUXELLES

Faute de déposer cette déclaration à temps, le chiffre d'affaires total de l'entreprise, tel que connu des services des autorités compétentes, sera pris en compte. Sur simple demande, la Banque Nationale de Belgique fournira tous les renseignements s'y rapportant [lire : rapportant].

La cotisation doit être versée au Fonds budgétaire des Matières premières avant le 1er septembre de chaque année, faute de quoi elle est automatiquement majorée de 50 %.

Lorsque cette cotisation n'a pas été enregistrée au compte du Fonds précité au 15 septembre, la procédure de retrait de l'agrément, de l'enregistrement ou de l'autorisation dont le redevable est titulaire, conformément aux dispositions de l'arrêté royal précité, est engagée. »

L'article 4, alinéa 2, de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 dispose que, pour l'année 2001, les dates du 1er et du 15 septembre précitées sont remplacées respectivement par les dates du 15 novembre et du 1er décembre.

B.1.2. La loi du 17 décembre 2002 portant confirmation de certaines dispositions de l'arrêté royal du 23 octobre 2001 précité dispose :

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

Art. 2. Les dispositions relatives aux cotisations prévues par l'arrêté royal du 23 octobre 2001 modifiant l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des Matières premières sont confirmées avec effet à la date de leur entrée en vigueur.

Art. 3. En ce qui concerne les fabricants et opérateurs qui n'ont pas envoyé les déclarations relatives aux chiffres d'affaires 2000 et 2001 et qui n'ont pas versé les cotisations y correspondantes, les modifications suivantes sont apportées à l'article 3, § 6, de l'arrêté royal du 19 août 1998 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des Matières premières, modifié par l'arrêté royal du 23 octobre 2001 :

A) dans l'alinéa 7, les mots ' mais pour la première fois le 1er novembre 2001 ' sont supprimés;

B) après l'alinéa 7 est inséré un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

' Les déclarations relatives aux chiffres d'affaires 2000 et 2001 doivent toutefois être envoyées au plus tard à l'expiration du délai de deux mois après la publication de la présente loi. '

C) après l'alinéa 9 est inséré un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

' Les cotisations relatives aux chiffres d'affaires 2000 et 2001 doivent toutefois être versées au plus tard à l'expiration du délai de trois mois après la publication de la présente loi, faute de quoi elles sont automatiquement majorées de 50 % . '

D) le paragraphe est complété par un nouvel alinéa, rédigé comme suit :

‘ Pour les cotisations 2001 et 2002, les dates du 1er et du 15 septembre précitées sont remplacées par les dates d’expiration respectivement du délai de trois mois après la publication de la présente loi et de ce délai prolongé de quinze jours. ’ »

Dans l’intervalle, le « Fonds pour les matières premières » est devenu le « Fonds pour les matières premières et les produits » (article 19 de la loi du 28 mars 2003 modifiant la loi du 21 décembre 1998 relative aux normes de produits ayant pour but la promotion de modes de production et de consommation durables et la protection de l’environnement et de la santé) et l’arrêté royal du 19 août 1998 a été abrogé et remplacé par l’arrêté royal du 14 janvier 2004 fixant les rétributions et cotisations dues au Fonds budgétaire des matières premières et des produits. Ces modifications n’ont toutefois pas d’influence sur les recours en annulation actuellement soumis.

Quant au quatrième moyen dans l’affaire n° 2712

B.2. Le moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences en ce que la loi du 21 décembre 1994, qui aurait habilité le Roi à prendre l’arrêté confirmé, porterait sur la politique agricole, alors que cette politique relevait de la compétence des régions au moment de l’adoption de la loi de confirmation attaquée.

B.3.1. 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.3.2. 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.3.3. La cotisation obligatoire à charge des fabricants et opérateurs du secteur de l'alimentation animale peut certes avoir une influence indirecte sur la politique agricole 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.4.1. Les parties requérantes font valoir qu'un impôt a pour objet de contribuer aux dépenses générales de l'Etat. Un impôt n'aurait jamais pour but de protéger la santé publique.

B.4.2. Les cotisations en cause sont perçues par et pour les besoins de l'Etat mais, en vertu de l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976, modifié par la loi du 21 décembre 1994, elles sont attribuées par la loi elle-même au Fonds pour les matières premières et les produits. L'article 170 de la Constitution n'interdit pas de prévoir une telle affectation.

B.5. Le quatrième moyen dans l'affaire n° 2712 ne peut être admis.

Quant au premier moyen dans les trois affaires

B.6. Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution, combinés avec ses articles 76 et 105.

Dans une première branche, les parties requérantes font valoir que l'article 2 de la loi du 17 décembre 2002 confirme un impôt qui a été instauré par l'article 4 de l'arrêté royal du 23 octobre 2001, alors que l'article 170 de la Constitution dispose qu'un impôt ne peut être établi que par le législateur, alors que l'article 76 de la Constitution dispose que chaque article de loi doit être voté séparément et que les membres du Parlement ont le droit de diviser et d'amender chacun des articles de loi et alors que l'article 105 de la Constitution dispose que le Roi n'a pas d'autres pouvoirs que ceux que la loi Lui attribue.

Les parties requérantes font encore valoir qu'une catégorie de contribuables se trouve ainsi discriminée.

B.7.1. Il se déduit de l'article 170, § 1er, et de l'article 172, alinéa 2, de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé et qu'aucune exemption d'impôt ne peut être accordée sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables exprimé par leurs représentants. 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.

Le non-respect de ces dispositions est, en outre, constitutif d'une violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Il implique en effet une différence de traitement injustifiable entre deux catégories de contribuables : ceux qui bénéficient de la garantie en vertu de laquelle personne ne peut être soumis à un impôt si celui-ci n'a pas été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue et ceux qui sont privés de cette garantie constitutionnelle.

B.7.2. 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 délégation 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.7.3. L'arrêté royal du 23 octobre 2001 impose une cotisation aux producteurs et négociants d'additifs, de prémélanges préparés à partir d'additifs, d'aliments composés et de composés azotés particuliers.

B.7.4. Selon le Conseil des ministres, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire et le Gouvernement flamand, l'arrêté royal du 23 octobre 2001 trouve un fondement juridique dans l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976 relative aux propositions

budgétaires 1976-1977, remplacé par l'article 187 de la loi du 21 décembre 1994 portant des dispositions sociales et diverses, qui énonce :

« Le Roi peut imposer une cotisation obligatoire à charge des personnes physiques ou morales qui produisent ou commercialisent des biocides et des produits phytopharmaceutiques, des matières premières ou des aliments médicamenteux pour animaux.

[...]

L'arrêté royal pris en vertu de l'alinéa 1er est abrogé lorsqu'il n'a pas été confirmé par le législateur dans l'année qui suit celle de sa publication au *Moniteur belge*. »

B.7.5. Dans la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, la notion de matières premières est définie comme étant « toute substance destinée à améliorer, favoriser ou protéger la production animale et piscicole, tels les aliments pour animaux ».

L'article 82 de la loi du 24 décembre 1976, remplacé par l'article 187 de la loi du 21 décembre 1994, contient une habilitation explicite et non équivoque permettant au Roi d'instaurer l'impôt attaqué.

B.7.6. Les circonstances exceptionnelles qui justifient une délégation doivent exister au moment où celle-ci est accordée. En tant que le moyen allègue qu'il n'existait aucune nécessité de déléguer un tel pouvoir au Roi, il vise en réalité l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976, remplacé par l'article 187 de la loi du 21 décembre 1994, qui n'est pas soumis au contrôle de la Cour.

B.7.7. En tant que le moyen allègue que le délai de confirmation peut s'étendre sur une ou deux années et que la loi d'habilitation n'indique pas qu'un arrêté royal qui n'a pas été confirmé dans les délais doit être présumé n'avoir jamais eu d'effet, il vise également l'article 82 de la loi du 24 décembre 1976, remplacé par l'article 187 de la loi du 21 décembre 1994. L'arrêté royal du 23 octobre 2001 a été examiné par le pouvoir législatif dans un délai qui peut raisonnablement être considéré comme un délai relativement court.

B.7.8. Le moyen, en sa première branche, en tant qu'il est pris de la violation des articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution, n'est pas fondé.

B.8.1. Les parties requérantes font valoir également qu'il serait porté atteinte de manière discriminatoire aux garanties offertes par les articles 76 et 105 de la Constitution.

B.8.2. L'article 76 de la Constitution dispose :

« Un projet de loi ne peut être adopté par une Chambre qu'après avoir été voté article par article.

Les Chambres ont le droit d'amender et de diviser les articles et les amendements proposés. »

B.8.3. Le moyen devant être lu comme dénonçant une violation de cette disposition par la disposition attaquée elle-même, il ne peut être accueilli. En effet, la Cour est compétente pour contrôler, au contentieux des articles 10 et 11 de la Constitution, la constitutionnalité du contenu et non du processus d'élaboration de dispositions législatives. Il en résulte que les griefs qui ne concernent pas le contenu des dispositions attaquées, mais uniquement leur processus d'élaboration, sont étrangers à la compétence de la Cour.

B.8.4. L'article 105 de la Constitution dispose :

« Le Roi n'a d'autres pouvoirs que ceux que lui attribuent formellement la Constitution et les lois particulières portées en vertu de la Constitution même. »

B.8.5. Lorsqu'une disposition constitutionnelle particulière offre la garantie que les points essentiels d'une matière déterminée doivent être décidés par une assemblée délibérante démocratiquement élue, elle englobe la garantie offerte par l'article 105 de la Constitution.

De la constatation que le législateur n'a pas violé les articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution découle dès lors qu'il n'a pas non plus porté atteinte de manière discriminatoire à l'article 105 de la Constitution.

B.8.6. Le moyen, en sa première branche, en tant qu'il est pris de la violation des articles 10 et 11, combinés avec les articles 76 et 105, de la Constitution, n'est pas fondé.

B.9.1. Les parties requérantes font valoir dans une seconde branche que l'article 3 de la loi du 17 décembre 2002 instaure l'impôt avec effet rétroactif pour 2001 et 2002, alors qu'une telle rétroactivité ne serait autorisée que si elle est nécessaire et n'interfère pas dans un litige pendant.

B.9.2. Le grief est lié à l'interdiction d'exécuter l'arrêté royal du 23 octobre 2001, prononcée par une ordonnance du 9 janvier 2002 du Président du Tribunal de première instance de Bruxelles. L'interdiction cessait ses effets si l'arrêté royal était confirmé en temps utile, « excepté toutefois en ce qui concerne l'exécution de l'arrêté durant la période antérieure à l'applicabilité de cette loi de confirmation ».

Il ressort de l'arrêt de la Cour d'appel de Bruxelles du 17 mars 2003 que cette exception « concerne les actes que les contribuables auraient dû accomplir durant la période écoulée antérieure à cette applicabilité, mais non le fait même d'être redevable de l'impôt ». La Cour d'appel a constaté que les actions intentées en première instance étaient devenues sans objet, à la suite de la confirmation opérée par la loi du 17 décembre 2002.

B.9.3. C'est à tort que les parties requérantes considèrent que la perception de la cotisation obligatoire sur les chiffres d'affaires 2000 et 2001 due sur la base de l'article 3, § 6, de l'arrêté royal du 19 août 1998, tel qu'il a été modifié par l'arrêté royal du 23 octobre 2001 et tel qu'il a été confirmé par la loi du 17 décembre 2002, serait toujours frappée de l'interdiction d'exécution ordonnée par le juge.

L'article 3 de la loi du 17 décembre 2002 n'instaure donc pas, de façon rétroactive, une cotisation obligatoire sur les chiffres d'affaires 2000 et 2001, mais il modifie seulement les délais dans lesquels les déclarations exigées doivent être introduites et les cotisations obligatoires doivent être payées.

B.9.4. Le moyen, dans sa deuxième branche, n'est pas fondé.

B.10. Le premier moyen, dans les trois affaires, ne peut être admis.

Quant au deuxième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712 et au quatrième moyen dans l'affaire n^o 2715

B.11. Les moyens sont pris de la violation des articles 10, 11, 13 et 14 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 105 de la Constitution.

Les parties requérantes font valoir que l'article 4 de l'arrêté royal du 23 octobre 2001, tel qu'il a été confirmé par l'article 2 de la loi du 17 décembre 2002, et l'article 3 de cette même loi instaurent des peines qui ne sont pas prononcées par un juge indépendant, que ces articles ne prévoient pas de procédure claire et objective (première branche), et que le Roi n'a pas reçu d'habilitation législative pour instaurer lesdites peines (deuxième branche).

B.12. La cotisation obligatoire est calculée sur le chiffre d'affaires, réalisé au cours de l'année comptable précédente, lié aux additifs, prémélanges préparés à partir d'additifs, aliments composés et composés azotés particuliers, fabriqués soit dans les installations propres de l'entreprise, soit à façon.

Lorsque ce chiffre d'affaires n'est pas communiqué en temps utile, c'est le chiffre d'affaires global de l'entreprise, tel qu'il est connu des services des autorités compétentes, qui est pris en compte.

Lorsque cette cotisation n'est pas payée dans les délais, elle est automatiquement majorée de 50 p.c. et est alors engagée la procédure de retrait de l'agrément, de l'enregistrement ou de l'autorisation dont l'entreprise est titulaire, en application des dispositions de l'arrêté royal du 30 octobre 1998 concernant l'agrément et l'enregistrement des fabricants et intermédiaires et l'autorisation des opérateurs et négociants dans le secteur de l'alimentation des animaux.

B.13.1. A la différence de la prise en compte du chiffre d'affaires global de l'entreprise lorsque le chiffre d'affaires pertinent pour la perception de la cotisation obligatoire n'a pas été communiqué dans les délais, l'amende fiscale infligée sous la forme d'une majoration d'impôt de 50 p.c., lorsque la cotisation obligatoire n'a pas été payée dans les délais, ne saurait être considérée comme une mesure visant simplement à permettre la perception de la cotisation obligatoire en temps utile et à couvrir les frais d'une perception tardive. Elle doit au contraire être considérée comme une peine au sens de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme (voir entre autres : Cour européenne des droits de l'homme, 24 février 1994, Bendenoun c. France; et 16 décembre 2003, Faivre n° 2 c. France).

B.13.2. Il appartient au législateur d'apprécier s'il y a lieu de contraindre l'administration et le juge à la sévérité quand une infraction nuit particulièrement à l'intérêt général.

Il n'est pas prévu de recours juridictionnel spécifique contre l'amende administrative mais les recours du droit commun subsistent.

Les moyens, en tant qu'ils sont pris de la violation des articles 10, 11 et 13 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, sont dénués de fondement.

B.13.3. Lorsque le législateur, conformément aux articles 10, 11, 170 et 172 de la Constitution, habilite le Roi à instaurer une cotisation obligatoire, cette délégation implique que le Roi peut aussi instaurer une amende administrative qui sera infligée si le contribuable reste en défaut de payer ladite cotisation dans les délais.

Les moyens, en tant qu'ils sont pris de la violation des articles 10, 11 et 14, combinés avec l'article 105, de la Constitution, sont dénués de fondement.

B.14. Le deuxième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712 et le quatrième moyen dans l'affaire n° 2715 ne peuvent être admis.

Quant au troisième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712

B.15. Le moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, combinés avec l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques.

Les parties requérantes allèguent que les dispositions attaquées sont discriminatoires en ce qu'elles imposent une cotisation obligatoire aux entreprises du secteur des aliments composés, alors que d'autres catégories sont à l'origine du risque de contamination de la chaîne alimentaire, à savoir le secteur de l'électricité et d'autres secteurs industriels (première branche), les autres maillons de la chaîne alimentaire (deuxième branche), les entreprises étrangères (troisième branche) et les entreprises agricoles qui mélangent elles-mêmes les aliments pour animaux et qu'on appelle préparateurs d'aliments à la ferme (quatrième branche).

Les parties requérantes dans l'affaire n° 2712 dénoncent en outre une discrimination en ce que les aliments composés exportés sont soumis à l'impôt, alors que ces aliments ne causent aucun risque de contamination de la chaîne alimentaire en Belgique (cinquième branche).

B.16. 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. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, 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.17. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine. Ils sont également applicables en matière fiscale, ce que confirme d'ailleurs l'article 172 de la Constitution, lequel fait une application particulière du principe d'égalité formulé à l'article 10.

Le principe d'égalité et de non-discrimination contenu à l'article 26 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques ne diffère pas du principe d'égalité et de non-discrimination contenu aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il n'y a donc pas lieu d'inclure l'article 26 précité dans l'examen de la Cour.

B.18. Les cotisations contestées alimentent le Fonds pour les matières premières et les produits, qui tend à financer certaines missions, parmi lesquelles le programme de contrôle instauré par un arrêté ministériel du 19 novembre 1999 en ce qui concerne la recherche des PCB et dioxines dans les aliments composés et les prémélanges destinés à l'alimentation des animaux. Aux termes du préambule de cet arrêté, le programme de contrôle vise à « ramener la confiance des éleveurs et consommateurs dans la production animale nationale ».

B.19. Dès lors que les cotisations contestées sont censées financer en principe des dépenses dans le secteur d'activité des contribuables, et en particulier un système de contrôle qui confère à leurs produits une garantie de sécurité alimentaire, l'obligation de cotiser repose sur un critère de distinction objectif et pertinent.

On ne saurait en effet considérer que le secteur de l'électricité et les autres secteurs industriels (première branche du moyen), les autres maillons de la chaîne alimentaire (deuxième branche), les entreprises étrangères (troisième branche) et les préparateurs d'aliments à la ferme (quatrième branche) bénéficient des effets favorables du programme de contrôle susdit de la même manière que les entreprises du secteur des aliments composés. Par ailleurs, la garantie de sécurité alimentaire profite à toutes les entreprises qui commercialisent des aliments composés, mêmes si ceux-ci sont destinés au marché étranger (cinquième branche).

Compte tenu du fait que la cotisation obligatoire ne représente qu'un faible pourcentage (0,15 p.c.) du chiffre d'affaires des entreprises concernées, elle ne peut pas être considérée comme manifestement disproportionnée.

B.20. Le moyen ne peut être admis.

Quant au deuxième moyen dans l'affaire n° 2715

B.21. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 7 du décret d'Allarde et de l'article 6, § 1er, VI, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.22. En tant que la partie requérante allègue une discrimination par rapport aux entreprises étrangères, le moyen se confond avec la troisième branche du troisième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712 et il doit être rejeté pour les mêmes motifs.

B.23. En tant que la partie requérante allègue qu'en vertu de l'article 2, § 9, de l'arrêté royal du 19 août 1998, la cotisation est remboursée seulement lorsque les produits sont exportés après avoir été mis sur le marché belge, le moyen manque en droit. La disposition mentionnée se rapporte en effet à d'autres cotisations que celle qui est présentement contestée. Le traitement différent des redevables sur la base de l'article 2, § 9, et des redevables sur la base de l'article 3, § 6, de l'arrêté royal précité n'est pas évoqué dans le moyen et ne doit dès lors pas être examiné.

B.24. La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté illimitée. Elle ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises. Le législateur ne violerait le principe d'égalité et de non-discrimination que s'il portait atteinte à la liberté de commerce et d'industrie de manière discriminatoire. Il ressort de ce qui précède que ce n'est pas le cas en l'espèce.

B.25. Le moyen ne peut être admis.

Quant au troisième moyen dans l'affaire n° 2715

B.26. Le moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec les principes généraux du raisonnable et de la proportionnalité.

B.27. Les conditions du raisonnable et de la proportionnalité ne sont pas des normes qui se combinent avec les articles 10 et 11 de la Constitution, puisqu'elles sont déjà implicitement contenues dans ces dispositions.

En tant que la partie requérante invoque la violation de ces dispositions constitutionnelles, le moyen se confond avec le troisième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712 et il doit être rejeté pour les mêmes motifs.

B.28. L'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme dispose que le droit de propriété « ne porte [...] pas atteinte au droit que possèdent les Etats de mettre en vigueur les lois qu'ils jugent nécessaires pour réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général ou pour assurer le paiement des impôts ou d'autres contributions ou des amendes ».

Cette disposition reconnaît expressément aux autorités nationales le pouvoir de lever des impôts et autres contributions.

Certes, le législateur est tenu de respecter le principe d'égalité lorsqu'il édicte des mesures fiscales, mais il est déjà apparu de l'examen du troisième moyen dans les affaires n^{os} 2698 et 2712 que les articles 10 et 11 de la Constitution n'étaient pas violés.

B.29. Le moyen ne peut être admis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

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 19 mai 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts