

Numéro du rôle : 3852
Arrêt n° 164/2006 du 8 novembre 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 4 et 5, 4°, de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine, posée par la Cour d'appel d'Anvers.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, M. Bossuyt, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 10 janvier 2006 en cause de la SA Willem Spoormans contre l'Etat belge et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 19 janvier 2006, la Cour d'appel d'Anvers a posé la question préjudicielle suivante :

« La restriction des aides de l'Etat, prévues à l'article 4 de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine, aux entreprises agricoles définies à l'article 5 de cette même loi – qui exclut les entreprises agricoles intégrées – est-elle contraire au principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution et/ou au principe général de droit de l'égalité devant les charges publiques et/ou à l'article 16 de la Constitution ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA Willem Spoormans, dont le siège social est établi à 2370 Arendonk, Schotelven 109;

- le Gouvernement flamand;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 13 septembre 2006 :

- ont comparu :

. Me P. Teerlinck, qui comparaisait également *loco* Me L. Schuermans, avocats au barreau de Turnhout, pour la SA Willem Spoormans;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

. Me J. Hoste *loco* Me R. Depla, avocats au barreau de Bruges, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise 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. *Les faits et la procédure antérieure*

La SA Willem Spoomans, partie appelante devant le juge *a quo*, est active dans le secteur de la volaille et des volailles d'engraissement. L'activité économique de cette société a été affectée par les mesures que l'autorité a prises pour parer à la crise de la dioxine de 1999.

Devant le Tribunal de première instance de Turnhout, la SA Willem Spoomans a fondé son action sur les articles 1382, 1383 et 1384, alinéa 3, du Code civil. Elle a fait valoir que l'Etat belge avait failli à ses obligations de prévention et de contrôle concernant les contaminations potentielles de la chaîne alimentaire et elle s'est plainte de l'approche erronée de l'autorité. La demande a été rejetée par le Tribunal précité comme étant infondée, aucune faute ne pouvant être imputée à l'autorité.

Devant le juge *a quo*, la SA Willem Spoomans demande, en ordre principal, d'annuler ou de réviser le jugement du Tribunal précité et de condamner l'Etat belge et l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire à une indemnité basée sur les articles 1382, 1383 et 1384, alinéa 3, du Code civil. Selon le juge *a quo*, « aucune faute ne peut être retenue en relation causale avec le préjudice de la partie appelante ».

Devant le juge *a quo*, la SA Willem Spoomans demande, en ordre subsidiaire, « une indemnité, compte tenu du principe d'égalité (articles 10 et 11 de la Constitution) et de la protection constitutionnelle de la propriété (article 16 de la Constitution et article 1er du Premier protocole additionnel à la CEDH) ». La partie appelante soutient que la loi du 3 décembre 1999 « relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine » prévoit certes un régime d'indemnisation de certaines entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine, mais que l'article 5 de ladite loi dispose que les entreprises agricoles sont éligibles au bénéfice d'une aide pour autant seulement qu'elles remplissent « les conditions d'indépendance économique à l'égard des preneurs de bétail et des fournisseurs, telles que définies par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ». Cet arrêté a été pris le 24 décembre 1999. Les entreprises agricoles intégrées, comme celle de la partie appelante, ont ainsi été exclues du régime d'indemnisation. La partie appelante dit ne pas apercevoir en quoi sa situation différerait de celle des entreprises agricoles économiquement indépendantes. Selon elle, il n'existe aucune justification objective et raisonnable pour cette différence de traitement. Le cas échéant, il conviendrait de poser une question préjudicielle à ce propos. Le juge *a quo* pose dès lors à la Cour la question préjudicielle suggérée par la partie appelante.

III. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. Le Conseil des ministres considère que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la question préjudicielle, en tant que celle-ci invite à un contrôle direct au regard de l'article 16 de la Constitution. En effet, la compétence de la Cour est limitée à un contrôle, d'une part, au regard des articles 10, 11 et 24 de la Constitution et, d'autre part, au regard des règles répartitrices de compétences. Une violation de l'article 16 de la Constitution ne peut être invoquée qu'en combinaison avec une violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

A.1.2. Selon la SA Willem Spoomans, la position du Conseil des ministres selon laquelle la Cour ne pourrait pas effectuer un contrôle direct au regard de l'article 16 de la Constitution ne concorde pas avec la rédaction actuelle de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 et avec la jurisprudence récente de la Cour.

A.2.1. Le Gouvernement soutient que la question préjudicielle est irrecevable, étant donné que la Cour n'est pas compétente pour se prononcer à ce sujet.

Ainsi qu'il ressort de la décision de renvoi et de la formulation de la question préjudicielle, la SA Willem Spoomans ne peut bénéficier de l'aide visée dans la loi précitée du 3 décembre 1999 parce qu'elle est une entreprise agricole intégrée. Or, selon le Gouvernement flamand, l'exclusion de ce type d'entreprise agricole ne résulte pas du texte de la loi en cause. Certes, l'article 5, 4^o, de cette loi dispose que les entreprises

agricoles bénéficiant de l'aide doivent remplir « les conditions d'indépendance économique à l'égard des preneurs de bétail et des fournisseurs », mais cette même disposition confie ensuite la définition de ces conditions au Roi, qui doit prendre, en l'espèce, un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres. La condition d'« indépendance économique » a été précisée par l'arrêté royal délibéré en Conseil des ministres du 24 décembre 1999 « relatif aux conditions d'indépendance économique que les entreprises agricoles doivent remplir pour être éligibles à recevoir des aides en application de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine ». Il s'ensuit, selon le Gouvernement flamand, que le juge *a quo* pose en fait une question concernant ledit arrêté royal du 24 décembre 1999. La Cour n'est pas compétente pour répondre à une pareille question, car elle ne porte pas sur une norme législative, si bien que la question préjudicielle est irrecevable. Le cas échéant, cette question ne serait recevable qu'en tant qu'elle porte sur la condition abstraite d'« indépendance économique à l'égard des preneurs de bétail et des fournisseurs », visée à l'article 5, 4°, de la loi en cause.

A.2.2. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres se rallie à la position du Gouvernement flamand selon laquelle la Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur la question préjudicielle.

A.2.3. La SA Willem Spoormans estime que la Cour est bien compétente pour connaître de la question préjudicielle. En effet, la différence de traitement critiquée réside dans la condition d'« indépendance économique » fixée à l'article 5, 4°, de la loi du 3 décembre 1999. Dans la mesure où la discrimination instaurée dans la loi elle-même est seulement précisée dans un arrêté royal, la Cour reste compétente (arrêt n° 103/2005). Au demeurant, le juge *a quo* part du principe que c'est sur la base de l'article 5 de la loi du 3 décembre 1999 que les entreprises agricoles intégrées sont exclues de la mesure d'aide. Cette interprétation est confirmée dans les travaux préparatoires.

A.3.1. Le Gouvernement flamand soutient que la question préjudicielle est irrecevable pour cause de défaut de pertinence.

Dans la mesure où la Cour estimerait malgré tout que la question préjudicielle porte sur la loi du 3 décembre 1999, force est de constater, selon le Gouvernement flamand, que l'inconstitutionnalité éventuelle de la disposition en cause doit, à première vue, avoir pour effet que l'article 5, 4°, de cette loi – donc la restriction prévue par cette disposition – ne peut pas être appliqué. Par conséquent, le cas échéant, même les entreprises agricoles qui ne justifient pas d'une « indépendance économique à l'égard des preneurs de bétail et des fournisseurs » pourraient prétendre au bénéfice de l'aide.

A l'examen, la restriction de l'aide en cause ne peut cependant pas être dissociée de la mesure d'aide en tant que telle. En effet, selon le Gouvernement flamand, le législateur n'aurait pas adopté la mesure d'aide s'il n'était pas assuré, sur la base de cette restriction, que cette aide resterait limitée à des proportions raisonnables. En effet, le législateur peut être contraint à certains choix politiques pour des motifs budgétaires. Il s'ensuit que l'inconstitutionnalité de la limitation de l'aide en cause doit nécessairement entraîner l'inconstitutionnalité de l'ensemble de la mesure d'aide; dans le cas contraire, la Cour ferait indirectement prendre au législateur une mesure qu'il n'a pas souhaitée. Seule une inconstitutionnalité totale permettra au législateur de reconsidérer ses choix politiques et de décider, le cas échéant, que les moyens limités seront répartis équitablement entre toutes les entreprises agricoles qui ont subi un préjudice, comme la SA Willem Spoormans le demande d'ailleurs. En l'espèce, le juge *a quo* a toutefois limité sa question et la Cour ne peut se substituer à lui pour en étendre la portée. Si, d'autre part, la question préjudicielle devait appeler une réponse affirmative et si l'ensemble de la mesure d'aide était jugé inconstitutionnel, cela aurait, dans ce cas, pour effet que la SA Willem Spoormans ne pourrait pas non plus prétendre à l'aide dont elle ne peut déjà pas bénéficier à l'heure actuelle.

A.3.2. Selon la SA Willem Spoormans, le Gouvernement flamand part à tort de l'hypothèse non avérée selon laquelle l'autorité fédérale n'aurait pas pris de mesures d'aide si elle n'avait pas pu exclure les entreprises agricoles intégrées. Selon cette société, il aurait en effet également été possible à l'autorité fédérale de répartir équitablement les moyens - par définition limités - entre toutes les entreprises agricoles. Il n'appartient pas à la Cour de juger une telle option politique potentielle. La Cour peut seulement examiner si les mesures effectivement prises sont conformes aux dispositions au regard desquelles la Cour peut effectuer un contrôle. Il n'est pas vrai que la Cour ne pourrait constater que l'inconstitutionnalité de l'ensemble des mesures d'aide. Par ailleurs, la question préjudicielle posée est claire et n'est pas susceptible d'extension.

*Quant au fond**Violation des articles 10 et 11 de la Constitution*

A.4. La SA Willem Spoomans déclare qu'en sa qualité d'entreprise agricole intégrée – une entreprise active à différents stades de la chaîne de production – elle est exclue des mesures d'aide établies à la suite de la crise de la dioxine. En effet, elle ne remplit pas la condition d'« indépendance économique » visée à l'article 5 de la loi du 3 décembre 1999 pour être éligible au bénéfice de l'aide visée à l'article 4 de ladite loi. Cette différence de traitement, basée sur l'indépendance économique, est selon elle discriminatoire, étant donné qu'il n'existe pour cette distinction aucun but légitime ni aucune justification objective et raisonnable et qu'elle n'est à tout le moins pas proportionnée.

La SA Willem Spoomans dit ne pas apercevoir pour quelle raison sa situation d'entreprise agricole intégrée serait, dans le contexte de la crise de la dioxine, foncièrement différente de celle des entreprises agricoles économiquement indépendantes. Les considérations émises dans l'exposé des motifs, selon lesquelles le besoin d'aide serait moins impérieux pour les entreprises intégrées, ne sont pas étayées par des données objectives. La section de législation du Conseil d'Etat s'est montrée critique sur cette différence de traitement des deux catégories d'entreprises agricoles. Un amendement avait d'ailleurs été introduit, qui visait à supprimer la distinction critiquée. Par ailleurs, on n'aperçoit pas en quoi les moyens disponibles ne pourraient pas être répartis équitablement entre toutes les entreprises agricoles qui ont subi un préjudice. De surcroît, l'autorité fédérale n'apporte pas la moindre preuve d'une étude qui démontrerait que les entreprises agricoles indépendantes auraient été plus lourdement touchées que les entreprises agricoles intégrées. Le caractère limité des moyens disponibles ne saurait être admis comme argument en vue de l'instauration d'une différence de traitement discriminatoire (arrêt n° 91/98). Pour terminer, il n'est pas démontré que la Commission européenne aurait obligé l'Etat belge à limiter l'aide aux entreprises agricoles économiquement indépendantes. Il n'est par conséquent pas prouvé que la différence de traitement en cause aurait été une condition *sine qua non* pour que l'aide puisse satisfaire à un contrôle au regard de l'article 87 du Traité C.E.

A.5.1. Le Conseil des ministres renvoie, à titre préliminaire, à la répartition des compétences entre les régions et l'Etat fédéral. Se référant à l'arrêt n° 146/2001, il souligne qu'en ce qui concerne les aides dans le secteur agricole, les régions ne sont compétentes que pour les aides complémentaires ou supplétives aux entreprises agricoles, la compétence résiduaire en matière d'agriculture appartenant à l'autorité fédérale. Le Conseil des ministres déduit de cette répartition des compétences que des restrictions sont imposées à l'autorité fédérale en matière d'aides publiques aux entreprises.

A.5.2. La SA Willem Spoomans considère que le renvoi à l'arrêt n° 146/2001 n'est pas opportun en l'espèce, car cet arrêt concernait un régime d'indemnisation qui ne s'appliquait qu'aux entreprises agricoles mais non à d'autres entreprises, comme celles de l'industrie des produits de viande. La répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions n'est pas pertinente pour l'examen de la différence de traitement en cause, étant donné que, dans la présente affaire, les deux catégories d'entreprises appartiennent au secteur agricole.

A.5.3. Le Gouvernement flamand déclare ne pas apercevoir en quoi les règles répartitrices de compétences, qui ne sont du reste pas invoquées dans la question préjudicielle, peuvent être pertinentes pour répondre à la présente question préjudicielle.

A.6.1. Le Conseil des ministres soutient que le principe d'égalité et de non-discrimination n'est aucunement violé. Il observe que, eu égard aux moyens budgétaires limités, toute politique de subventionnement est nécessairement sélective. En cette matière, le contrôle juridictionnel doit toujours être marginal. On ne saurait reprocher à l'autorité fédérale, compte tenu des priorités socioéconomiques, d'avoir limité certaines subventions à des secteurs déterminés. Il a ainsi pu décider à juste titre de n'accorder des aides qu'aux entreprises les plus lourdement touchées et il a pu limiter ces aides aux entreprises agricoles indépendantes. Les entreprises agricoles indépendantes constituent, au sein de la chaîne alimentaire, un groupe économiquement plus faible que les entreprises agricoles intégrées et que les entreprises non agricoles.

De surcroît, la différence de traitement critiquée est justifiée, selon le Conseil des ministres, eu égard aux restrictions prévues par la réglementation européenne en matière d'aides. En effet, en vertu de l'article 87, alinéa 2, b), du Traité C.E., les aides accordées en réparation de dommages ne sont compatibles avec le marché commun que si ces dommages ont été causés, notamment, par des « événements extraordinaires ». La

Commission européenne a estimé que la crise de la dioxine pouvait être considérée comme un événement extraordinaire. Dans les avis remis par la Commission européenne au sujet des mesures annoncées par l'Etat belge, il a été souligné que ces mesures ne pouvaient en aucun cas conduire à une surcompensation des dommages pour les bénéficiaires de l'aide, ni à une perturbation des échanges intracommunautaires. Si les aides avaient été étendues aux entreprises agricoles intégrées, le risque existait, selon le Conseil des ministres, que ces mesures fussent qualifiées par la Commission européenne de mesures faussant la concurrence. La prudence dont l'autorité fédérale a fait preuve pour fixer les mesures d'aide en vue du respect du marché commun ressort également des travaux préparatoires de la loi en cause.

A.6.2. Le Gouvernement flamand souligne que le législateur dispose, dans la matière en cause, d'un pouvoir discrétionnaire, de sorte qu'il ne peut y avoir de violation du principe d'égalité et de non-discrimination que si la différence de traitement critiquée est manifestement déraisonnable. L'exposé des motifs justifie la différence de traitement en se référant au fait que, outre le caractère limité des moyens, « dans le cas d'entreprises intégrées les besoins d'aide, jugés pour le groupe dans son ensemble, seront généralement moins pressants ».

Selon le Gouvernement flamand, le problème-clé en l'occurrence, comme l'a constaté le Conseil d'Etat, est de savoir s'il y a un lien objectif suffisant entre les conditions d'indépendance économique et le préjudice économique auquel les mesures d'aide entendent remédier. On ne saurait en douter : il est évident que ce sont en grande partie les entreprises économiquement indépendantes qui étaient menacées de disparition à la suite de la crise de la dioxine. En effet, elles sont entièrement dépendantes du marché, de sorte qu'en cas d'effondrement du prix du marché ou d'abattoirs surchargés et d'absence d'acheteurs, leurs bêtes ont dû être alimentées plus longtemps ou être vendues à des prix bien plus bas. Compte tenu des moyens limités, il ne semble dès lors pas manifestement déraisonnable de n'aider en principe que ces entreprises. Par ailleurs, la Cour a déjà jugé précédemment qu'un traitement moins favorable des entreprises intégrées d'élevage de bétail par rapport aux entreprises familiales d'élevage de bétail est raisonnablement justifié par les objectifs socioéconomiques que le législateur concerné a pu poursuivre (arrêt n° 42/97).

Selon le Gouvernement flamand, le législateur fédéral n'était pas le seul à considérer que les entreprises économiquement indépendantes ont été les principales victimes de la crise de la dioxine. La Commission européenne était également de cet avis, ainsi qu'il ressort de la correspondance non confidentielle et publiée, échangée entre la Commission européenne et l'Etat belge à l'occasion de l'annonce obligatoire des mesures d'aide en cause. Ce n'est donc qu'à la condition que l'aide soit accordée exclusivement aux entreprises économiquement indépendantes que la Commission européenne estime que, concernant ces mesures d'aide, une exception peut être accordée à l'interdiction de principe en matière d'aides d'Etat (article 87, alinéa 2, b), du Traité C.E.).

Violation de l'article 16 de la Constitution

A.7.1. Le juge *a quo* interroge encore la Cour sur la compatibilité des dispositions litigieuses avec le principe général du droit d'égalité devant les charges publiques et/ou avec l'article 16 de la Constitution. La SA Willem Spormans dénonce également la violation de cette disposition de la Constitution, combinée avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

En 1999, l'Etat belge a pris un certain nombre de mesures à l'égard du secteur agricole, comme l'abattage d'animaux, la saisie, l'interdiction de traitement de matières premières et la réquisition d'abattoirs, qui, selon la SA Willem Spormans, doivent être considérées comme des expropriations ou tout au moins comme des mesures réglant l'usage de la propriété. Par application du principe général du droit d'égalité devant les charges publiques et de l'article 16 de la Constitution, combiné avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel précité, l'Etat belge aurait dû prévoir une indemnité compensatoire. Il est vrai que l'Etat belge a prévu un régime d'indemnisation d'un certain nombre de catégories d'entreprises, mais à l'exclusion des entreprises agricoles intégrées.

A.7.2. Le Conseil des ministres estime que les mesures prises dans le cadre de la crise de la dioxine ne sauraient être considérées comme une expropriation au sens de l'article 16 de la Constitution, car il n'est aucunement question d'un transfert de propriété (arrêts n° 24/96 et 36/98). En outre, le seul fait que l'autorité

impose des restrictions au droit de propriété dans l'intérêt général n'a pas pour conséquence qu'elle soit tenue à indemnisation (arrêt n° 24/96). L'article 1er du Premier Protocole additionnel ne prévoit d'indemnisation que lorsque l'ingérence dans le droit de propriété n'est pas proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Il ne saurait, en l'espèce, y avoir de violation de cette disposition conventionnelle. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'étant pas violé, il ne saurait davantage y avoir de violation du principe général du droit d'égalité devant les charges publiques.

A.7.3. Selon le Gouvernement flamand, l'on n'aperçoit pas en quoi les dispositions en cause seraient contraires à l'article 16 de la Constitution, dès lors que l'autorité n'a pas procédé à une expropriation à l'occasion de la crise de la dioxine. Concernant le principe général du droit d'égalité devant les charges publiques, le Gouvernement flamand considère que ce principe n'a pas une portée plus large que celle revenant au principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination. Le principe général du droit d'égalité devant les charges publiques ne constitue qu'une application du principe d'égalité et de non-discrimination.

Au sujet de la violation de l'article 1er du Protocole additionnel alléguée par la SA Willem Spoormans, le Gouvernement flamand souligne en ordre principal que cette disposition conventionnelle n'est pas invoquée dans la question préjudicielle, de sorte que la Cour ne peut examiner la compatibilité des dispositions en cause avec cette disposition conventionnelle. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand dit ne pas apercevoir en quoi cette disposition conventionnelle pourrait avoir été violée dans le cas de l'adoption, comme en l'espèce, de mesures d'aide à caractère compensatoire.

- B -

B.1. Le juge *a quo* pose à la Cour une question préjudicielle concernant les articles 4 et 5, 4°, de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine.

Les dispositions en cause sont libellées comme suit :

« Art. 4. Dans les limites autorisées par la Commission en vertu de l'article 87 du Traité [instituant la Communauté européenne] et aux conditions définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, l'Etat peut accorder des aides à des entreprises agricoles en vue de couvrir tout ou partie du dommage subi par ces entreprises à cause de la crise de la dioxine, dans la mesure où ce dommage n'est pas couvert par d'autres aides publiques fédérales ou régionales.

Les aides visées à l'alinéa 1er prendront la forme d'une indemnité en espèces, selon les modalités définies par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

« Art. 5. Une entreprise agricole est éligible au bénéfice d'une aide en application de l'article 4 pour autant qu'elle :

[...]

4° remplit les conditions d'indépendance économique à l'égard des preneurs de bétail et des fournisseurs, telles que définies par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

Quant aux exceptions d'irrecevabilité

B.2.1. Selon le Conseil des ministres, la Cour ne serait pas compétente pour se prononcer sur la question préjudicielle, en tant que celle-ci invite à un contrôle direct des dispositions en cause au regard de l'article 16 de la Constitution.

B.2.2. Depuis l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 9 mars 2003, la Cour peut effectuer un contrôle direct au regard de tous les articles du titre II de la Constitution ainsi que des articles 170, 172 et 191 de la Constitution. La Cour est par conséquent compétente pour contrôler directement des normes législatives au regard de l'article 16 de la Constitution.

B.2.3. L'exception est rejetée.

B.3.1. Selon le Gouvernement flamand, le juge *a quo* poserait en réalité une question au sujet de l'arrêté royal du 24 décembre 1999 « relatif aux conditions d'indépendance économique que les entreprises agricoles doivent remplir pour être éligibles à recevoir des aides en application de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine ». La Cour ne serait par conséquent pas compétente pour répondre à cette question, étant donné qu'elle ne porte pas sur une norme législative, de sorte que la question préjudicielle serait irrecevable.

B.3.2. Pour être éligible au bénéfice de l'aide visée à l'article 4 de la loi du 3 décembre 1999, les entreprises agricoles doivent remplir les conditions, fixées à l'article 5, 4^o, de la loi, d'« indépendance économique à l'égard des preneurs de bétail et des fournisseurs, telles que définies par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

Contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement flamand, la question préjudicielle est recevable et relève de la compétence de la Cour : s'il est vrai que l'arrêté royal précité du 24 décembre 1999 a défini les conditions d'« indépendance économique », il reste que ce sont les dispositions législatives en cause elles-mêmes qui, en faisant expressément référence à ces conditions, créent la différence de traitement en cause.

B.3.3. Au demeurant, la Cour doit en principe examiner les dispositions en cause dans l'interprétation que leur donne le juge *a quo*. Il ressort de la formulation de la question préjudicielle et de la décision de renvoi que le juge *a quo* part du principe que c'est sur la base des dispositions en cause que les entreprises agricoles intégrées ont été exclues de la mesure d'aide.

B.3.4. De surcroît, cette interprétation du juge *a quo* trouve appui dans les travaux préparatoires des dispositions en cause.

L'exposé des motifs renvoie explicitement à l'intention du législateur d'établir, en matière d'aides, une distinction entre les entreprises agricoles « indépendantes » et « intégrées » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0212/001, p. 10) et considère les conditions fixées notamment à l'article 5 comme « des conditions de base définies par la loi, auxquelles les conditions et modalités complémentaires fixées par le Roi ne pourront pas déroger » (*ibid.*, p. 9).

B.3.5. L'exception est rejetée.

B.4.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle serait irrecevable pour défaut de pertinence.

B.4.2. C'est en principe au juge qui pose la question préjudicielle qu'il appartient d'apprécier si la réponse à cette question est pertinente pour la solution du litige qu'il doit trancher. Ce n'est que lorsque ce n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.4.3. L'exception est rejetée.

Quant au fond

B.5. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité des dispositions en cause avec les articles 10 et 11 de la Constitution, avec le principe général du droit d'égalité devant les charges publiques et avec l'article 16 de la Constitution, en ce que seules sont éligibles au bénéfice des aides publiques prévues à l'article 4 de la loi du 3 décembre 1999, les entreprises agricoles qui remplissent les conditions d'« indépendance économique » fixées à l'article 5, 4°, de cette même loi, de sorte que les entreprises agricoles dites « intégrées » sont exclues de ces aides.

En ce qui concerne les règles répartitrices de compétences

B.6.1. A titre préliminaire, le Conseil des ministres renvoie à la répartition des compétences entre l'Etat fédéral et les régions pour en déduire que l'autorité fédérale se voit imposer des restrictions en matière d'aides publiques aux entreprises.

B.6.2. Indépendamment du fait qu'il n'apparaît pas que le juge *a quo* entende faire intervenir les règles répartitrices de compétences dans sa question pour la solution du litige pendant devant lui, la Cour n'aperçoit pas en quoi ces règles peuvent être invoquées utilement pour répondre à la question préjudicielle présentement examinée.

L'arrêt n° 146/2001, auquel renvoie le Conseil des ministres, ne peut pas être invoqué utilement en l'espèce. Dans cet arrêt, la Cour a examiné un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'aide prévue par les articles 2, 2°, 3, 4 et 5, de la loi du 3 décembre 1999 est destinée exclusivement aux entreprises agricoles et non aux autres entreprises, telles que celles de l'industrie des produits de viande. Dans cette affaire, la question de l'éventuelle violation du principe d'égalité ne pouvait pas, selon la Cour, être dissociée de la répartition des compétences entre l'Etat et les régions, réglée dans la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La Cour a conclu comme suit son examen à ce propos :

« B.5.5. Il découle de ce qui précède que le législateur fédéral était compétent pour prendre des mesures d'aide économique en faveur des entreprises agricoles. Il ne pouvait toutefois étendre ces mesures aux entreprises d'autres secteurs qui, pour ce qui concerne l'aide aux entreprises, sont de la compétence des régions. Le législateur fédéral n'a donc pas pu violer le principe d'égalité en ayant seulement légiféré à l'égard des entreprises agricoles ».

Dans l'affaire présentement examinée, la différence de traitement soumise ne porte toutefois pas sur des mesures d'aide économique à l'égard, d'une part, des entreprises agricoles pour lesquelles le législateur fédéral - dans l'état de la législation à l'époque – était compétent, et, d'autre part, des entreprises d'autres secteurs qui relèvent, en ce qui concerne l'aide aux entreprises, de la compétence des régions, mais sur une différence de traitement entre deux catégories d'entreprises agricoles, à l'égard desquelles le législateur fédéral était compétent en matière de mesures d'aide économique au moment de l'adoption des dispositions en cause.

B.6.3. Par conséquent, les règles répartitrices de compétence, telles qu'elles étaient en vigueur au moment de l'adoption des dispositions en cause, ne sont, en l'espèce, pas pertinentes pour l'examen de la constitutionnalité de la différence de traitement présentement en cause.

En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution

B.7.1. La genèse de la loi du 3 décembre 1999 fait apparaître que l'indemnité visée constitue une compensation pour le dommage économique et la baisse générale du chiffre d'affaires des entreprises agricoles belges, résultant d'une réduction des parts de marché et d'une baisse de la consommation pendant et après la crise de la dioxine (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0212/001, pp. 4 et 8).

L'article 2, 2°, définit l'entreprise agricole comme étant « toute entreprise dont l'activité principale consiste en l'élevage de volaille, porcs ou bovins ou la production d'œufs ou de lait ».

B.7.2. Les mesures d'aide économique en cause doivent être distinguées du régime prévu par l'article 16, non litigieux, de la loi du 3 décembre 1999, qui permet à l'Etat d'accorder des avances ou indemnités à des entreprises dont des produits d'origine animale ont été détruits, saisis ou retirés du commerce à la suite de mesures de santé publique prises par les autorités publiques belges dans le cadre de la crise de la dioxine.

B.8.1. La différence de traitement, en matière d'aides, entre les entreprises économiquement indépendantes et les entreprises dites « intégrées » a été commentée de la manière suivante dans les travaux préparatoires :

« En outre, dans le secteur agricole, il est indiqué de concentrer les ressources limitées sur le soutien d'entreprises indépendantes. En effet, dans le cas d'entreprises intégrées les besoins d'aide, jugés pour le groupe dans son ensemble, seront généralement moins pressants » (*Doc. parl.*, Chambre, 1999-2000, DOC 50-0212/001, p. 10).

Par ailleurs, il ressort de la correspondance publiée, échangée entre la Commission européenne et l'Etat belge à l'occasion de la notification des mesures d'aide aux entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine, que la Commission européenne fait intervenir le critère de l'« indépendance économique » dans son appréciation de la compatibilité de l'aide notifiée avec l'article 87, alinéa 2, b), du Traité C.E.

B.8.2. L'article 142 de la Constitution ne confère pas à la Cour un pouvoir d'appréciation et de décision qui soit comparable à celui du législateur. Il n'appartient pas à la Cour de substituer sa propre appréciation à celle du législateur en ce qui concerne le choix du critère de distinction, pour autant que ce choix ne procède pas d'une appréciation manifestement erronée. La Cour ne peut sanctionner une réglementation que lorsque celle-ci établit une distinction pour laquelle il n'existe aucune justification objective et raisonnable.

B.8.3. Il résulte de ce qui précède que la différence de traitement critiquée entre les deux catégories d'entreprises agricoles n'est pas manifestement déraisonnable, dès lors qu'elle peut être justifiée par des considérations socioéconomiques, en particulier par le souci du législateur, compte tenu des moyens budgétaires limités et de l'ampleur des dommages, de ne pas compromettre davantage la viabilité d'entreprises économiquement plus faibles.

En ce qui concerne le principe général d'égalité devant les charges publiques

B.9. En tant qu'elle invite à un contrôle direct au regard du principe général d'égalité devant les charges publiques, combiné avec les dispositions de la Constitution citées dans la question, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse. Indépendamment du fait que le principe invoqué ne constitue qu'une application du principe d'égalité et de non-discrimination inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour n'aperçoit pas en quoi les dispositions en cause imposeraient des « charges publiques », dès lors que ces dispositions ont pour objet de prévoir une indemnisation pour les dommages subis à la suite de la crise de la dioxine.

En ce qui concerne l'article 16 de la Constitution

B.10. En tant qu'elle invite à un contrôle au regard de l'article 16 de la Constitution, la question préjudicielle en cause appelle une réponse négative, étant donné que les mesures en cause ne portent pas atteinte au droit de propriété de la partie appelante devant le juge *a quo*.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 4 et 5, 4°, de la loi du 3 décembre 1999 relative à des mesures d'aide en faveur d'entreprises agricoles touchées par la crise de la dioxine ne violent pas les articles 10, 11 et 16 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 8 novembre 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts