

Numéro du rôle : 5562
Arrêt n° 171/2013 du 19 décembre 2013

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 33bis, § 2, 5°, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 19 décembre 2012 en cause de Guido Verhaegen contre la « Vlaamse Landmaatschappij » (Société terrienne flamande) et contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 23 janvier 2013, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 33bis, § 2, 5°, alinéa 2, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole du 20 mars 1952 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que cette disposition instaure une différence de traitement entre, d'une part, les producteurs qui n'ont pas obtenu que la quantité maximale de nutriments soit recalculée et, d'autre part, les producteurs qui ont effectivement obtenu que cette quantité soit recalculée, alors que cette différence de traitement constitue une atteinte grave au droit de propriété et est dénuée de justification raisonnable ? »;

2. « L'article 33bis, § 2, 5°, alinéa 2, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole du 20 mars 1952 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que cette disposition instaure une différence de traitement entre, d'une part, les producteurs qui, une fois la quantité maximale de nutriments recalculée, n'ont effectué aucune modification au niveau de l'espèce animale 'volaille' et, d'autre part, les producteurs qui, une fois cette quantité recalculée, ont effectivement effectué une modification au niveau de l'espèce animale 'volaille', alors que cette différence de traitement constitue une atteinte grave au droit de propriété et est dénuée de justification raisonnable ? »;

3. « L'article 33bis, § 2, 5°, alinéa 2, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, combinés ou non avec l'article 1er du Premier Protocole du 20 mars 1952 additionnel à la Convention européenne de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce que cette disposition instaure une différence de traitement entre producteurs, à savoir, d'une part, les producteurs-éleveurs de volaille qui ont obtenu une compensation pour restriction des nutriments et, d'autre part, les producteurs-éleveurs de porcs qui ont obtenu une compensation pour restriction des nutriments, en ce que les producteurs-éleveurs de volaille précités ne peuvent obtenir aucune conversion pour une espèce animale autre que l'espèce animale pour laquelle la compensation a été accordée, alors que les producteurs-éleveurs de porcs peuvent utiliser cette compensation pour une espèce animale autre que celle pour laquelle la compensation a été accordée, et en ce que cette différence de traitement constitue une atteinte grave au droit de propriété et est dénuée de justification raisonnable ? ».

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

- Guido Verhaegen, demeurant à 2440 Geel, Roerdompstraat 1A;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 23 octobre 2013 :

- ont comparu :
 - . Me K. Van Wynsberge, avocat au barreau de Louvain, pour Guido Verhaegen;
 - . Me P.-J. Staelens *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Snappe 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Guido Verhaegen, appelant devant le juge *a quo*, est un aviculteur. Le 17 mars 1993, il a obtenu un permis d'environnement pour une exploitation de 19 500 poules d'élevage. Après que le décret du 11 mai 1999 eut introduit dans le décret sur les engrais, à partir du 1er janvier 2000, le principe de la teneur maximale en nutriments, à savoir la quantité maximale autorisée de production d'azote et d'anhydride phosphorique provenant des effluents d'élevage, l'entreprise de Guido Verhaegen s'est vu fixer une teneur maximale en nutriments. Lors du calcul de celle-ci, il a été tenu compte des normes d'excrétion valables pour les poules d'élevage déclarées par l'appelant à la « Mestbank » (la « banque des engrais », une section de la « Vlaamse Landmaatschappij », la Société terrienne flamande) au cours des années de référence 1995, 1996 et 1997. Le 8 septembre 2000, l'appelant a demandé à la « Mestbank » de recalculer la teneur maximale en nutriments pour le cheptel complet de 16 000 volailles sur la base des normes d'excrétion plus élevées prévues pour les poulets de chair reproducteurs. La « Mestbank » a accordé la nouvelle quantité maximale autorisée le 16 mai 2001. Le 20 septembre 2002, la « Mestbank » a informé l'appelant d'une rectification d'office de la quantité maximale, eu égard au relèvement des normes forfaitaires d'excrétion pour les poulets de chair reproducteurs. Pour l'exercice d'imposition 2005, année de production 2004, la « Mestbank » a constaté que l'entreprise de l'appelant n'élevait plus des poulets de chair reproducteurs mais 17 832 poules pondeuses. Etant donné qu'il s'agissait ainsi de l'élevage d'une autre espèce que celle pour laquelle la teneur maximale en nutriments recalculée (à la hausse) avait été accordée, la « Mestbank » a établi une « redevance complémentaire » le 25 octobre 2006. L'appelant a introduit une réclamation contre cette redevance. Le fonctionnaire délégué de la « Mestbank » a déclaré la réclamation non fondée au motif que, depuis sa modification par le décret du 28 mars 2003, l'article 33*bis*, § 2, 5°, alinéa 2, du décret sur les engrais dispose que la partie de la teneur maximale en nutriments accordée pour les poulets de chair reproducteurs peut uniquement être utilisée pour la production d'effluents de cette espèce animale.

L'action de Guido Verhaegen, qui avait essentiellement pour objet de contester la « redevance complémentaire », a été déclarée non fondée par le jugement du 2 juin 2009 du Tribunal de première instance de Bruxelles.

L'appelant poursuit la réformation de ce jugement devant le juge *a quo*. En ordre principal, Guido Verhaegen demande que trois questions préjudicielles soient posées à la Cour. Le juge *a quo* considère que, si la Cour répond par l'affirmative aux questions préjudicielles, il doit annuler la « redevance complémentaire » contestée. Le juge *a quo* pose dès lors les trois questions préjudicielles suggérées par l'appelant.

III. En droit

- A -

A.1.1. Guido Verhaegen expose que l'octroi du quota plus élevé de nutriments, sur la base de la disposition en cause - entrée en vigueur le 16 février 2003 - était assorti d'une condition : celle de l'impossibilité d'utiliser la quantité maximale autorisée au cas où le producteur se réorienterait vers une autre espèce animale. L'instauration de la disposition en cause a limité de façon drastique la liberté d'exploitation, étant donné que la partie recalculée de la teneur maximale en nutriments ne permet plus d'élever une autre espèce animale que celle pour laquelle le nouveau calcul a été accordé. En outre, l'inobservation de cette disposition donne lieu, entre autres, au paiement de redevances complémentaires.

Le législateur décretaal a visiblement considéré la mesure en cause comme trop inéquitable puisque, lors de l'adoption du nouveau décret sur les engrais du 22 décembre 2006, il a abrogé la condition précitée avec effet rétroactif à partir du 1er janvier 2005. La rétroactivité de l'abrogation ne s'applique toutefois pas pour l'année de production 2004 sur laquelle porte le litige *a quo*.

A.1.2. Selon Guido Verhaegen, la disposition en cause comporte une restriction discriminatoire du droit de propriété et est par conséquent contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, à l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et à l'article 16 de la Constitution. La disposition en cause instaure une triple différence de traitement.

Une première différence de traitement est instaurée entre les producteurs selon qu'ils ont obtenu ou non que la quantité maximale de nutriments autorisée pour leur exploitation soit recalculée (première question préjudicielle). Les exploitants qui n'ont pas obtenu que cette quantité soit recalculée peuvent librement en faire usage pour les catégories prévues par le décret sur les engrais. Pour les exploitants qui ont effectivement obtenu que la quantité soit recalculée, le principe rigide selon lequel seule peut être élevée l'espèce animale pour laquelle cette quantité recalculée a été accordée est d'application. Pour Guido Verhaegen, cela signifie concrètement qu'il ne peut pas utiliser la quantité maximale accordée initialement en faveur de l'élevage de poulets de chair reproducteurs pour réorienter son entreprise vers l'élevage de poules pondeuses. Il ressort clairement de la « redevance complémentaire » qui lui a été imposée que, par suite de cette réorientation, la quantité maximale autorisée a été ramenée automatiquement à zéro par la « Mestbank ».

Une deuxième différence de traitement est instaurée entre les producteurs, selon qu'ils ont procédé ou non, après que leur quota de nutriments a été recalculé, à une modification de la sorte de volaille dont ils font l'élevage (deuxième question préjudicielle). La catégorie des aviculteurs qui continuent à élever la même espèce animale peut utiliser pleinement le quota recalculé. La catégorie des aviculteurs qui passent à une autre sorte de volaille n'en a pas le droit puisque, dans ce cas, le quota ne peut être utilisé que pour l'espèce animale pour laquelle le nouveau calcul a été octroyé.

Une troisième différence de traitement est instaurée entre, d'une part, les aviculteurs qui ont obtenu une compensation de la quantité maximale autorisée pour l'élevage de poulets de chair reproducteurs et, d'autre part, les éleveurs de porcs qui ont obtenu une compensation de la quantité maximale autorisée pour l'élevage de jeunes truies (troisième question préjudicielle). La première catégorie ne peut pas utiliser la partie compensée de la quantité maximale de nutriments pour une autre sous-espèce de volaille. La seconde catégorie, en revanche, peut effectivement utiliser la partie compensée pour une autre sous-espèce de porcs.

A.1.3. Selon Guido Verhaegen, il n'existe aucune justification raisonnable pour les différences de traitement précitées, puisque l'on n'aperçoit pas en quoi l'interdiction de reconversion pourrait aboutir à une meilleure protection de l'environnement. La nocivité des effluents d'élevage pour l'environnement est exprimée en kg de N (azote) et en kg de P₂O₅ (phosphates). Les effluents d'élevage ne sont pas plus nocifs parce qu'ils proviennent d'une entreprise où une autre sorte de volaille était élevée antérieurement. Ces différences ne sont pas davantage justifiées par l'obligation de *standstill* prévue par le précédent décret sur les engrais. Cette obligation impliquait que, jusqu'au 1er janvier 2007, aucun permis d'environnement ne pouvait être accordé, pour une nouvelle exploitation d'élevage ou pour l'extension d'une entreprise existante, au-delà de la production d'effluents autorisée. Or, cette obligation de *standstill* ne peut pas être invoquée pour justifier une interdiction de réorientation de l'entreprise dans les limites de la production d'effluents autorisée. En l'espèce, la mesure en cause constitue une interdiction de reconversion de l'élevage concerné dans les limites de la production d'effluents autorisée.

La mesure en cause viole également l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Cette mesure bouleverse l'équilibre entre les exigences de l'intérêt général et le droit fondamental de propriété de l'individu, étant donné qu'outre l'imposition d'une quantité maximale de nutriments autorisée, elle instaure pour des entreprises déterminées une interdiction de reconversion dénuée de pertinence au regard de la protection de l'environnement.

A.2.1. Selon le Gouvernement flamand, il ressort des circonstances de l'affaire que la production d'effluents de l'entreprise de Guido Verhaegen avait excédé la quantité maximale de nutriments accordée. Au cours de l'année de production 2004, l'élevage ne comprenait pas de poulets de chair reproducteurs pour lesquels une quantité maximale de nutriments avait été accordée mais bien des poulets élevés au sol. Cette situation était contraire à la mesure en cause, selon laquelle la partie de la quantité maximale de nutriments accordée au profit de l'élevage des espèces animales pour lesquelles un nouveau calcul a été admis ne peut être utilisée que pour la production d'effluents provenant de ces espèces animales. Sans cette condition, il serait possible d'obtenir tacitement un permis d'élever encore plus de volailles produisant des effluents. Guido Verhaegen n'a jamais signalé que son entreprise était passée de l'élevage de poulets de chair reproducteurs à celui de poulets élevés au sol. Or, la quantité maximale de nutriments autorisée n'était pas valable pour des poulets élevés au sol. Il a dès lors été frappé d'une « redevance complémentaire » pour l'ensemble de sa production, puisque cette quantité maximale s'élevait à zéro pour les « animaux auxquels aucune condition n'est d'application ». La teneur maximale en nutriments qui était applicable jusqu'au 31 décembre 2004 est la production annuelle maximale autorisée d'effluents d'élevage, indépendamment du nombre d'animaux autorisés. La « redevance complémentaire » que Guido Verhaegen s'est vu infliger n'est que la conséquence de son propre choix d'utiliser *contra legem*, après le nouveau calcul, la teneur maximale accrue pour une autre sorte de volaille que celle pour laquelle elle avait été recalculée.

A.2.2. En ce qui concerne la première et la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement flamand soutient que la disposition en cause n'instaure aucune différence de traitement. Elle prévoit seulement la possibilité pour tous les aviculteurs de demander un nouveau calcul. L'aviculteur dispose donc d'une totale liberté de choix de demander ou non ce nouveau calcul. De deux choses l'une : soit il demande le nouveau calcul (relèvement) sur la base de la spécification de la sorte de volaille qu'il élève, mais alors la quantité maximale recalculée (à la hausse) ne peut être utilisée que pour cette sorte spécifique de volaille, soit il ne demande pas de nouveau calcul (la quantité maximale reste inchangée) et il peut alors utiliser la quantité maximale autorisée, non modifiée, pour n'importe quelle sorte de volaille. Les deux catégories d'aviculteurs ne sont dès lors pas comparables, de sorte qu'il n'est pas question de la moindre différence de traitement. Il en va de même en ce qui concerne la distinction opérée dans la troisième question préjudicielle entre les aviculteurs et les éleveurs de porcs.

A.3. Guido Verhaegen réplique que les catégories mentionnées dans les questions préjudicielles sont bel et bien comparables. Indépendamment du fait qu'elles aient ou non obtenu un nouveau calcul de la quantité maximale de nutriments autorisée, l'une et l'autre catégories d'entreprises sont soumises au décret sur les engrais : toutes sont productrices d'effluents d'élevage, toutes doivent disposer d'un quota de nutriments autorisé, toutes sont soumises sans distinction à l'obligation de déclaration et toutes peuvent se voir imposer des « redevances complémentaires » en cas de dépassement du quota autorisé. Aucune raison ne nécessite qu'une interdiction de transposer ce quota soit imposée aux entreprises qui ont demandé un nouveau calcul. En effet, ces entreprises ne sont pas essentiellement différentes de celles qui n'ont pas obtenu un nouveau calcul. Les élevages porcins et les élevages avicoles constituent également des catégories comparables d'entreprises au regard de la mesure en cause : toutes deux sont des établissements d'élevage soumis à l'obligation de déclaration et susceptibles de se voir imposer une « redevance complémentaire » en cas de dépassement de la quantité maximale de nutriments autorisée.

A.4. En ce qui concerne la troisième question préjudicielle, le Gouvernement flamand observe que rien n'est fixé, dans la disposition en cause, concernant les éleveurs de porcs, de sorte que l'on n'aperçoit pas comment cette disposition pourrait, à cet égard, violer les articles 10 et 11 de la Constitution. Il est par ailleurs inexact de prétendre qu'il n'existerait aucune condition pour les éleveurs de porcs qui ont demandé un nouveau calcul. S'ajoute à cela que le législateur décretaal peut prévoir différents régimes, puisque les aviculteurs et les éleveurs de porcs sont des catégories de producteurs distinctes. A cet égard, le Gouvernement flamand remarque que l'on ne peut pas prétendre que les aviculteurs ne pourraient plus modifier leur élevage de volaille après le nouveau calcul. Il suffit qu'ils introduisent à cet effet une requête motivée, conformément à l'article 6, § 3bis, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 mars 2000.

A.5. Guido Verhaegen répond que la possibilité prévue à l'article 6, § 3bis, précité ne change rien au fait que la mesure en cause instaure une différence de traitement discriminatoire. En outre, cette disposition ne peut être appliquée que s'il existe un permis d'environnement modifié. Mais la modification d'un permis d'environnement n'est possible que lorsqu'un exploitant passe d'une espèce animale à une autre. Dans le cas présent, toutefois, il n'y a pas eu de changement d'espèce animale mais un changement de sous-espèce au sein de la même espèce, de sorte que l'article 6, § 3bis, de l'arrêté du 3 mars 2000 ne peut trouver à s'appliquer.

Guido Verhaegen souligne que, dans le litige *a quo*, il ne demande pas un relèvement de la production autorisée d'effluents mais conteste que la quantité maximale de nutriments autorisée soit ramenée à zéro en ce qui concerne son application à des poulets de chair reproducteurs.

- B -

B.1. L'article 33bis, § 2, 5°, du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, tel qu'il était applicable pour l'année de production 2004, disposait :

« Pour le calcul de la teneur en éléments nutritionnels pour les espèces animales qui ont été déclarées dans la déclaration de 1998, 1997 ou 1996 sous la rubrique ' poules pondeuses ', ' poules d'élevage ' ou ' autre volaille ', cette déclaration peut sur demande et moyennant preuve du producteur être spécifiée selon les espèces animales telles que définies à l'article 5, sous III. Volaille. Pour le calcul ultérieur de la teneur en éléments nutritionnels de ces espèces animales, la norme d'excrétion forfaitaire est d'application, telle qu'indiquée à l'article 5, § 1er.

La partie de la teneur en éléments nutritionnels qui est attribuée aux espèces animales faisant l'objet d'un recalcul, peut uniquement être utilisée pour la production provenant de ces espèces animales ».

Les questions préjudicielles portent sur le second alinéa de cette disposition.

B.2.1. Le décret du 23 janvier 1991 vise à protéger l'environnement contre la pollution due à la production et à l'utilisation d'engrais (article 2). L'imposition de « redevances » est une des mesures qui doivent permettre d'atteindre cet objectif (chapitre VII). Le décret prévoit une « redevance de base », une « redevance d'écoulement » et une « redevance complémentaire ».

La « redevance complémentaire » est perçue, entre autres, à charge de tout producteur qui a produit plus d'effluents d'élevage que la teneur maximale en nutriments autorisée (article 21, § 6, 1°).

La notion de teneur maximale en nutriments a été introduite afin de lutter contre l'augmentation de la production d'effluents d'élevage au niveau des exploitations. Il s'agit de la quantité maximale d'effluents d'élevage, exprimée en kilogrammes d'azote et d'anhydride phosphorique, qu'une exploitation agricole ou un élevage de bétail peut produire (article 33ter, § 1er, 1°, a).

La teneur maximale en nutriments est attribuée individuellement à chaque exploitation agricole, élevage ou partie d'élevage d'animaux qui satisfait à la définition d'« élevage de bétail existant » (au sens de l'article 2, 7°) et qui a fait l'objet d'une déclaration annuelle auprès de la « Mestbank », à intervalles réguliers et dans les délais, au moins depuis l'exercice d'imposition 1995. Elle est fixée sur la base de la quantité d'engrais produite au cours des années 1995, 1996 ou 1997, l'année où la production a été la plus élevée étant prise en considération (article 33bis, § 1er).

B.2.2. L'article 33bis précité a été inséré par l'article 29 du décret du 11 mai 1999 modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais et modifiant le décret du 28 juin 1985 relatif à l'autorisation écologique.

Dans les travaux préparatoires du décret précité du 11 mai 1999, l'article 29 de ce décret a été commenté comme suit :

« Cet article insère les nouveaux articles 33bis et 33ter dans le décret relatif aux engrais. L'article 33bis introduit la nouvelle notion de ' teneur maximale en éléments nutritionnels '. La réglementation la concernant a déjà été détaillée sous le point 7 de l'exposé général » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1317/1, p. 13).

Le point 7 de l'exposé général, intitulé « *Standstill* », mentionne notamment :

« En complément, il est également prévu un *standstill* au niveau des élevages. Partant du fait que la production d'engrais animal au niveau de l'exploitation est proportionnelle à la moyenne annuelle du nombre effectif d'animaux et non au nombre d'animaux autorisés, la notion nouvelle de ' teneur maximale en éléments nutritionnels ' est introduite (nouvel article 33bis). De cette façon, il peut être évité qu'un exploitant augmente l'effectif moyen de son cheptel à concurrence du nombre maximum de bêtes autorisé et un réel *standstill* est ainsi obtenu.

La ‘ teneur maximale en éléments nutritionnels ’ visée correspond à la production la plus élevée au cours des années 1995, 1996 ou 1997 (nouvel article 33*bis*, § 1er). On prévoit ces trois années en vue d’éliminer d’éventuelles sous-occupations temporaires (par exemple suite à la peste porcine). Cette ‘ teneur maximale en éléments nutritionnels ’ est valable jusqu’au 31 décembre 2004 et est liée à l’exploitation agricole et/ou à l’élevage autorisé ou à une partie de celui-ci (nouvel article 33*bis*, § 5) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1317/1, p. 7).

B.2.3. L’article 23, 4°, du décret du 28 mars 2003 modifiant le décret du 23 janvier 1991 a remplacé le second alinéa de l’article 33*bis*, § 2, 5°, du décret du 23 janvier 1991 par la disposition en cause.

Les travaux préparatoires mentionnent à cet égard :

« Le remplacement de la condition mentionnée dans la note de bas de page (5) par des restrictions apportées à l’usage qui peut être fait de la ‘ teneur maximale en éléments nutritionnels ’ accordée est également nécessaire pour, d’une part, prévenir les effets non souhaités de cette condition (limitation trop stricte du choix du nombre d’animaux de l’élevage) et pour, d’autre part, respecter l’objectif en vue duquel cette condition a été instaurée.

Il doit être observé à cet égard que cette restriction n’est pas absolue.

En effet, l’arrêté d’exécution (article 6, § 3*bis*) prévoit que, lors d’une reconversion autorisée à une autre espèce animale, la ‘ teneur maximale en éléments nutritionnels ’ peut effectivement être transposée à cette autre espèce » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1559/1, p. 10).

B.2.4. Le décret du 23 janvier 1991 a été en grande partie abrogé par le décret du 22 décembre 2006 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles.

L’article 30 du décret du 22 décembre 2006 prévoit le remplacement des ‘ teneurs maximales en éléments nutritionnels ’, mentionnées dans les articles 33*bis* et 33*ter* du décret du 23 janvier 1991, par des « droits d’émission » de nutriments.

L’article 78 du décret du 22 décembre 2006 a abrogé la disposition en cause à compter du 1er janvier 2005. Cet article dispose :

« A l’article 33*bis*, § 2, (5), deuxième paragraphe [lire : alinéa 2] du même décret, inséré par le décret du 11 mai 1999 et modifié par les décrets du 3 mars 2000, du 8 décembre 2000,

du 9 mars 2001, du 28 mars 2003 et du 22 avril 2005, la phrase ‘ la partie de la teneur en éléments nutritionnels qui est attribuée aux espèces animales faisant l’objet d’un recalcul, peut uniquement être utilisée pour la production provenant de ces espèces animales ’ est abrogée à compter du 1er janvier 2005 ».

B.3. Par ses arrêts n^{os} 31/2006, 139/2007, 88/2008 et 99/2008, la Cour a répondu par la négative aux questions préjudicielles qui portaient sur l’éventuelle violation, par les articles 33*bis* et 33*ter*, du décret du 23 janvier 1991, des articles 10 et 11 de la Constitution, entre autres dispositions.

B.4. Le juge *a quo* demande à la Cour si l’article 33*bis*, § 2, 5^o, alinéa 2, du décret du 23 janvier 1991, dans la rédaction applicable au litige *a quo*, viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec l’article 1er de la Convention européenne des droits de l’homme, en ce que cette disposition instaure, entre différentes catégories de producteurs, trois différences de traitement susceptibles de constituer une atteinte grave au droit de propriété.

La première question préjudicielle concerne une différence de traitement entre les aviculteurs selon qu’ils ont obtenu ou non un nouveau calcul de la quantité maximale de nutriments autorisée.

La deuxième question préjudicielle concerne une différence de traitement entre les aviculteurs qui ont procédé ou non, après le nouveau calcul de la quantité maximale de nutriments autorisée, à une modification de la sorte de volaille dont ils font l’élevage.

La troisième question préjudicielle concerne une différence de traitement entre les aviculteurs et les éleveurs de porcs qui ont obtenu, les uns et les autres, une compensation pour restriction des nutriments, cependant que seuls les éleveurs de porcs peuvent utiliser la compensation pour une autre espèce animale que celle pour laquelle la compensation a été accordée.

B.5. Selon le Gouvernement flamand, les différentes catégories de producteurs désignées dans les questions préjudicielles ne seraient pas comparables, de sorte qu’il ne saurait être question d’une quelconque différence de traitement et donc pas davantage d’une atteinte au droit de propriété.

B.6. Il est demandé à la Cour si une disposition ayant force de loi est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec une disposition conventionnelle garantissant un droit fondamental, en l'espèce celui garanti par l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme. Dès lors que les catégories de personnes en cause sont celle dont ce droit fondamental serait violé et celle à laquelle ce droit fondamental est garanti, il s'agit de catégories comparables.

La Cour doit dès lors vérifier si la mesure en cause instaure une différence de traitement et constitue, pour une catégorie de personnes, une atteinte à leur droit de propriété garanti par l'article 1er du Protocole précité.

B.7. Selon l'appelant devant le juge *a quo*, la mesure en cause interdirait qu'il convertisse son entreprise avicole, dans le respect de la quantité maximale de nutriments octroyée, à l'élevage d'une autre espèce de volaille. Sa liberté d'exploitation et son droit de propriété seraient ainsi considérablement limités, puisque la partie recalculée de la quantité maximale de nutriments autorisée ne pourrait plus être utilisée qu'en vue de l'élevage de l'espèce animale pour laquelle le nouveau calcul a été accordé. La disposition en cause romprait, selon lui, l'équilibre entre les exigences de l'intérêt général et le droit fondamental au respect des biens de l'individu puisque, outre l'imposition d'un quota de nutriments, elle instaurerait, pour certaines entreprises, une interdiction de reconversion qui ne serait aucunement pertinente pour la protection de l'environnement.

B.8. La mesure en cause vise à empêcher que la partie de la quantité maximale de nutriments accordée pour une sous-espèce déterminée de volaille soit utilisée pour une autre sous-espèce.

Le remplacement de la condition initiale par la disposition en cause a été justifié dans les travaux préparatoires cités en B.2.3 par la nécessité, entre autres, de « respecter l'objectif en vue duquel cette condition a été instaurée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1559/1, p. 10). L'instauration de cette condition fait partie de la réglementation qui a introduit la quantité maximale de nutriments. Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires cités en B.2.2, le législateur décrétoal entendait obtenir, par ce biais, un *standstill* au niveau des

exploitations d'élevage. L'introduction de la quantité maximale de nutriments autorisée permet dès lors d'éviter « qu'un exploitant augmente l'effectif moyen de son cheptel à concurrence du nombre maximum de bêtes autorisé et un réel *standstill* est ainsi obtenu » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1317/1, p. 7).

B.9.1. Il ressort de la formulation de la disposition en cause que la mesure ne s'applique qu'« aux espèces animales faisant l'objet d'un recalcul ». Tous les aviculteurs peuvent demander ce nouveau calcul. Ils n'y sont nullement tenus. La mesure ne s'applique à un aviculteur que dans le cas où il choisit de demander ce nouveau calcul et le quota recalculé de nutriments ne peut être utilisé que pour la sorte spécifique de volaille pour laquelle le nouveau calcul a été demandé. Il s'ensuit que l'application éventuelle de la mesure en cause résulte exclusivement d'un choix propre de l'aviculteur concerné d'obtenir un nouveau calcul de son quota de nutriments.

B.9.2. Il ressort également des travaux préparatoires de la disposition en cause cités en B.2.3 que la restriction instaurée n'est pas absolue, puisque l'article 6, § 3*bis*, de l'arrêté du Gouvernement flamand du 3 mars 2000 prévoit une disposition selon laquelle « lors d'une reconversion autorisée à une autre espèce animale, la 'teneur maximale en éléments nutritionnels' peut effectivement être transposée à cette autre espèce » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1559/1, p. 10).

B.9.3. Il découle de ce qui précède que, contrairement à ce que l'appelant devant le juge *a quo* allègue, la mesure en cause ne prévoit pas d'interdiction, pour certaines entreprises avicoles, de se reconvertir dans l'élevage d'une autre sous-espèce de volaille. L'argumentation fondée sur ce motif pour conclure à une atteinte au droit de propriété procède dès lors d'une lecture erronée de la disposition en cause.

B.10. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 33*bis*, § 2, 5°, alinéa 2, du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, tel qu'il était applicable pour l'année de production 2004, ne viole pas les 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.

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 constitutionnelle, à l'audience publique du 19 décembre 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt