# Cour constitutionnelle (Cour d'Arbitrage): Arrêt du 29 avril 2010 (Belgique). RG 46/2010

* Date : 29-04-2010
* Langue : Français
* Section : Jurisprudence
* Source : Justel F-20100429-6
* Numéro de rôle : 46/2010

La Cour constitutionnelle,
composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et T. Merckx-Van Goey, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite P. Martens, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,
après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :
I. Objet du recours et procédure
Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2009 et parvenue au greffe le 29 juin 2009, le Conseil des ministres a introduit un recours en annulation des articles 46 à 56 du décret flamand du 19 décembre 2008 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2009 (publié au Moniteur belge du 29 décembre 2008).
(...)
II. En droit
(...)
B.1.1. Le Conseil des ministres demande l'annulation des articles 46 à 56 du décret flamand du 19 décembre 2008 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2009. Les dispositions attaquées modifient, d'une part, la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage et, d'autre part, la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime.
Le Conseil des ministres invoque six moyens, pris de la violation, par les dispositions attaquées, des règles répartitrices de compétence.
B.1.2. Les articles attaqués, figurant au chapitre XIII « Agriculture et Pêche » du décret précité du 19 décembre 2008, disposent :
« Section Ire. - Modification de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage
Art. 46. A l'article 2 de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, modifiée par les lois des 5 février 1999, 21 décembre 1998 et 1 mars 2007, sont apportées les modifications suivantes :
1° au § 1er le point 4°, modifié par la loi du 1er mars 2007, est remplacé par ce qui suit :
' 4° subordonner les activités des personnes effectuant les opérations indiquées au 1° à une autorisation ou agréation préalable accordée par le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions, ou par l'organisme ou le fonctionnaire délégué à cette fin par ce Ministre; ';
2° au § 1er, point 7°, modifié par la loi du 1er mars 2007, les mots ' du Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ' sont remplacés par les mots ' du Ministre flamand qui à la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions ';
3° le § 3 est remplacé par la disposition suivante :
' § 3. Le Gouvernement flamand peut déléguer au Ministre qui a la politique de l'agriculture et de la pêche en mer dans ses attributions l'exercice des compétences qu'il détermine. '.
Art. 47. A l'article 6 de la même loi, modifié par les lois des 5 février 1999 et 1er mars 2007, sont apportées les modifications suivantes :
1° le premier alinéa est complété par les mots suivants : ' et les membres du personnel statutaires et contractuels du domaine politique Agriculture et Pêche de l'Autorité flamande, pour ce qui concerne les compétences régionales en matière d'agriculture. Le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions peut limiter à certains membres du personnel les compétences de contrôle déterminées par lui ou peut désigner d'autres agents ou instances de contrôle. ';
2° au sixième alinéa les mots ' le Ministre compétent ' sont remplacés par les mots ' le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions '.
Art. 48. Dans l'article 6, sixième alinéa de la même loi, modifié par la loi du 5 février 1999, et l'article 7, premier alinéa, les mots ' le Ministre compétent ' sont remplacés par les mots ' le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions '.
Art. 49. A l'article 10 de la même loi, remplacé par la loi du 5 février 1999 et modifié par la loi du 1er mars 2007, sont apportées les modifications suivantes :
1° au § 4, premier alinéa, les mots ', ni supérieur au quintuple de ce minimum ' sont supprimés;
2° la phrase suivante est ajoutée : ' Pour les délits visés à l'article 8 l'amende administrative ne peut excéder le quintuple du minimum de l'amende visée à l'article 8, et pour les infractions visées à l'article 9, elle ne peut s'élever à plus de cinquante fois le minimum de l'amende visée à l'article 9. ';
3° le § 9 est remplacé par la disposition suivante :
' § 9. Le Gouvernement flamand peut arrêter la procédure d'imposition et de recouvrement des amendes administratives. Les amendes administratives sont versées dans le Fonds pour l'Agriculture et la Pêche, créé par le décret du 19 mai 2006 relatif à la création et au fonctionnement du Fonds pour l'Agriculture et la Pêche. '
Section II. - Modification de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime
Art. 50. A l'article 1er de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, modifié par les lois des 5 février 1999 et 1er mars 2007, sont apportées les modifications suivantes :
1° au premier alinéa les mots ' de la pêche maritime, y compris les produits de la culture des invertébrés marins ' sont remplacés par les mots ' de la pêche maritime et de l'aquaculture ';
2° le premier alinéa est complété par une phrase, rédigée comme suit :
' Cette loi s'applique également :
1° à la production de denrées alimentaires et d'autres produits agricoles produits, fabriqués ou non avec ces produits;
2° aux activités en vue de, ou à l'appui de la production de tous les produits visés au présent article; ';
3° à l'alinéa deux, il est ajouté un point 4°, rédigé comme suit :
' 4° aquaculture : l'élevage ou la culture d'organismes aquatiques, notamment toutes les espèces vivant dans l'eau et appartenant à l'un des règnes Animalia, Plantae et Protista, y compris toutes les parties, cellules reproductrices, spermatozoïdes, ovules ou propagules de pareils êtres ayant une chance de survie et de reproduction, par le biais de techniques visant à porter la croissance des organismes en question au-dessus des capacités naturelles de l'environnement. '
Art. 51. A l'article 3 de la même loi, modifié par les lois des 29 décembre 1990, 5 février 1999 et 1er mars 2007, les mots ' Ministre de l'Agriculture ' et ' Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ' sont chaque fois remplacés par les mots ' Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions '.
Art. 52. A l'article 4 de la même loi, modifié par les lois des 5 février 1999 et 1er mars 2007, les mots ' Ministre de l'Agriculture ' et ' Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ' sont chaque fois remplacés par les mots ' Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions '.
Art. 53. A l'article 4bis de la même loi, inséré par la loi du 29 décembre 1990, les mots ' Ministre de l'Agriculture ' sont remplacés par les mots ' Ministre flamand qui à la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions '.
Art. 54. A l'article 5, première phrase, de la même loi, modifié par les lois des 5 février 1999 et 1er mars 2007, sont apportées les modifications suivantes :
1° les mots suivants sont ajoutés : ' et les membres du personnel statutaires et contractuels du domaine politique Agriculture et Pêche en mer de l'Autorité flamande, pour ce qui concerne les compétences régionales en matière d'agriculture et de pêche en mer. Le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en mer dans ses attributions peut limiter à certains membres du personnel les compétences de contrôle déterminées par lui ou peut désigner d'autres agents ou instances de contrôle. ';
2° entre les mots ' Sans préjudice des pouvoirs des officiers de police judiciaire, les infractions aux dispositions ' et les mots ' de la présente loi ', sont insérés les mots ' de la politique européenne commune de l'agriculture et de la pêche, ainsi que '.
Art. 55. A l'article 8 de la même loi, remplacé par le décret du 5 février 1999, sont apportées les modifications suivantes :
1° au § 1er, premier alinéa, les mots ' aux dispositions de la politique européenne commune de l'agriculture et de la pêche en mer et ' sont insérés entre les mots ' Les infractions ' et les mots ' à la présente loi ';
2° au § 4 les mots ' au quintuple de ' sont remplacés par les mots ' à cinquante fois '.
Art. 56. A l'article 9 de la même loi, modifié par les lois des 5 février 1999 et 1er mars 2007 et l'arrêté royal du 22 février 2001, les mots ' Ministre qui a la Santé publique dans ses attributions ' sont chaque fois remplacés par les mots ' Ministre flamand qui a la politique de l'agriculture et de la pêche en mer dans ses attributions ' ».
B.2. Les articles 116 à 125 du décret flamand du 18 décembre 2009 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2010 (Moniteur belge , 30 décembre 2009), figurant à la section II « Précision des dispositions de compétence » du chapitre XII « Agriculture et Pêche » de ce décret, ont modifié les dispositions attaquées.
Ces nouveaux articles disposent :
« Art. 116. A l'article 2, § 1er, de la loi du 11 juillet 1969 relative aux pesticides et aux matières premières pour l'agriculture, l'horticulture, la sylviculture et l'élevage, sont apportées les modifications suivantes :
1° le point 4°, modifié par le décret du 19 décembre 2008, est remplacé par la disposition suivante :
' 4° en ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, subordonner les activités des personnes effectuant les opérations indiquées au point 1° à une autorisation ou agréation préalable accordée par le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions, ou par l'organisme ou le fonctionnaire délégué à cette fin par ce Ministre; ';
2° le point 7°, modifié par le décret du 19 décembre 2008, est remplacé par la disposition suivante :
' 7° en ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, subordonner les matières visées à l'article 1er, à une agréation ou autorisation préalable du Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions, et fixer les conditions d'octroi, de modification et de retrait de cette agréation ou autorisation. '.
Art. 117. Dans l'article 2, de la même loi, modifié par les lois des 5 février 1999, 21 décembre 1998 et par le décret du 19 décembre 2008, le paragraphe 3 est abrogé pour la Région flamande.
Art. 118. A l'article 6 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :
1° dans l'alinéa premier, modifié par le décret du 19 décembre 2008, la deuxième phrase est remplacée par la disposition suivante : ' le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions peut, en ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, limiter à certains membres du personnel les compétences de contrôle déterminées par lui ou peut désigner d'autres agents ou instances de contrôle. ';
2° l'alinéa six, modifié par la loi du 5 février 1999 et par le décret du 19 décembre 2008, est remplacé par la disposition suivante : ' Ils peuvent se faire transmettre tous informations, documents et supports informatisés de données qu'ils estiment nécessaires à l'accomplissement de leur mission, et procéder à toutes les constatations nécessaires. En ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, ils peuvent se faire assister par des experts, choisis d'une liste établie par le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions. '.
Art. 119. Dans l'article 7 de la même loi, remplacé par la loi du 5 février 1999 et modifié par le décret du 19 décembre 2008, l'alinéa premier est remplacé par la disposition suivante :
' En ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, le Gouvernement flamand peut :
1° régler le mode et les conditions de prélèvement d'échantillons;
2° déterminer les méthodes d'analyse;
3° fixer le tarif des analyses;
4° fixer les conditions d'organisation et de fonctionnement des laboratoires d'analyse en vue de leur agréation par le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions. '.
Art. 120. Dans l'article 10 de la même loi, modifié par la loi du 5 février 1999, l'arrêté royal du 22 février 2001 et le décret du 19 décembre 2008, le paragraphe 9 est remplacé par la disposition suivante :
' § 9. En ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, le Gouvernement flamand peut arrêter la procédure d'imposition et de recouvrement des amendes administratives. Les amendes administratives imposées par la Région flamande en exécution de la présente loi, sont versées dans le Fonds pour l'Agriculture et la Pêche, créé par le décret du 19 mai 2006 relatif à la création et au fonctionnement du Fonds pour l'Agriculture et la Pêche. '.
Art. 121. Dans l'article 1er de la loi du 28 mars 1975 relative au commerce des produits de l'agriculture, de l'horticulture et de la pêche maritime, le point 4° est renuméroté point 3°.
Art. 122. A l'article 3 de la même loi sont apportées les modifications suivantes :
1° dans le paragraphe 1er, modifié par les lois des 29 décembre 1990 et 5 février 1999 et par le décret du 19 décembre 2008, le point 4° est remplacé par la disposition suivante :
' 4° en ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, subordonner les activités des personnes effectuant les opérations indiquées au point 1° à une autorisation ou agréation préalable accordée par le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions, ou par l'organisme ou le fonctionnaire délégué à cette fin par le Ministre qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions; ';
2° dans le paragraphe 2, modifié par le décret du 19 décembre 2008, l'alinéa premier est remplacé par la disposition suivante :
' En ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, le Gouvernement flamand peut :
1° régler le mode et les conditions de prélèvement d'échantillons;
2° déterminer les méthodes d'analyse;
3° fixer le tarif des analyses;
4° fixer les conditions d'organisation et de fonctionnement des laboratoires d'analyse en vue de leur agréation par le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions. ';
3° en ce qui concerne la Région flamande, le paragraphe 3, modifié par le décret du 19 décembre 2008, est abrogé.
Art. 123. Dans l'article 4 de la même loi, modifié par la loi du 5 février 1999 et par le décret du 19 décembre 2008, l'alinéa premier est remplacé par la disposition suivante :
' Sans préjudice des dispositions de l'article 3 de la présente loi, le Gouvernement flamand peut, en ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, déterminer les conditions auxquelles le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions :
1° agrée des organisations professionnelles représentatives de producteurs, d'acheteurs ou de transformateurs de certains produits;
2° adopte des règles fixées par ces organisations professionnelles représentatives concernant la production et la mise sur le marché de certains produits. '.
Art. 124. Dans l'article 5, alinéa premier, de la même loi, modifié par la loi du 5 février 1999 et par le décret du 19 décembre 2008, la deuxième phrase est remplacée par la disposition suivante :
' Le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions peut, en ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, limiter à certains membres du personnel les compétences de contrôle déterminées par lui ou peut désigner d'autres agents ou instances de contrôle. '.
Art. 125. A l'article 9, § 1er, de la même loi sont apportées les modifications suivantes :
1° l'alinéa deux, modifié par la loi du 5 février 1999 et par le décret du 19 décembre 2008, est remplacé par la disposition suivante : ' Si les produits saisis sont périssables, ils peuvent, en ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, sur intervention du Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions, ou de son délégué et dans la mesure où les impératifs de la santé publique le permettent, être vendus ou remis au propriétaire moyennant le paiement d'une indemnité; dans ce cas il ne peut en être disposé que conformément aux instructions données par les fonctionnaires désignés par le Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions. La somme obtenue est déposée au greffe du tribunal jusqu'à ce qu'il ait été statué sur l'infraction. Cette somme tient lieu des produits saisis tant en ce qui concerne la confiscation que la restitution éventuelle à l'intéressé. ';
2° l'alinéa quatre, modifié par le décret du 19 décembre 2008, est remplacé par la disposition suivante : ' Lorsque les impératifs de la santé publique ne permettent pas de vendre ou de remettre les produits, ceux-ci sont, en ce qui concerne les compétences agricoles de la Région flamande, sur intervention du Ministre flamand qui a la Politique de l'Agriculture et de la Pêche en Mer dans ses attributions, ou de son délégué, soit détruits, le tout aux frais du contrevenant. ' ».
B.3.1. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand affirme que les articles 116 à 125 du décret du 18 décembre 2009 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2010 ont remplacé les dispositions modifiées par les dispositions attaquées. Il serait précisé chaque fois, dans les nouvelles dispositions, que la disposition en cause concerne les compétences de la Région flamande en matière d'agriculture. Les nouvelles dispositions décrétales prennent effet le 24 mars 2007. Les dispositions qui constituent l'objet du présent recours en annulation ayant été remplacées par ces nouvelles dispositions décrétales, le Gouvernement flamand estime que le présent recours serait devenu sans objet.
B.3.2. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres fait savoir qu'un recours en annulation sera introduit contre ces nouvelles dispositions décrétales, au motif que ces nouvelles dispositions violeraient, elles aussi, les règles répartitrices de compétence. Le simple ajout, dans ces nouvelles dispositions, que les modifications concernent « les compétences agricoles de la Région flamande » changerait peu de chose à cette critique. Pour le surplus, ces dispositions seraient absolument identiques.
Si les nouvelles dispositions décrétales étaient annulées, les dispositions actuellement attaquées trouveraient à nouveau à s'appliquer, de sorte que le Conseil des ministres ne perdrait définitivement son intérêt au présent recours que si le recours contre les nouvelles dispositions était, lui aussi, rejeté. Dans ces circonstances, le Conseil des ministres ne souhaite pas se désister du recours actuel et maintient les moyens qu'il a formulés dans sa requête.
B.4.1. Le présent recours ne deviendra définitivement sans objet que si le décret du 18 décembre 2009 n'est pas attaqué dans le délai légal ou si le recours qui serait dirigé contre ce décret était rejeté par la Cour. Dans ce cas, le recours en annulation des articles 46 à 56 du décret du 19 décembre 2008 sera rayé du rôle. Si le recours introduit contre les dispositions modificatives du décret du 18 décembre 2009 est accueilli, les moyens dirigés contre les articles 46 à 56 du décret du 19 décembre 2008 seront examinés.
B.4.2. Pour le surplus, le recours en annulation ne perd pas son objet par suite des modifications décrétales ultérieures.
Le fait que le Gouvernement flamand ait déposé des pièces d'où il apparaîtrait, selon lui, que les nouvelles dispositions décrétales auraient été adoptées à la demande de l'autorité fédérale aux fins d'inscrire dans les dispositions décrétales attaquées que ces modifications ne s'appliquent qu'aux compétences de la Région flamande relatives à l'agriculture n'y fait pas obstacle, d'autant plus que le Conseil des ministres estime que ces modifications ne sont pas de nature à lever sa critique selon laquelle les nouvelles dispositions décrétales violeraient également les règles répartitrices de compétence.
Par ces motifs,
la Cour
décide que le recours en annulation des articles 46 à 56 du décret flamand du 19 décembre 2008 contenant des dispositions d'accompagnement du budget 2009 sera examiné ou rayé du rôle selon que les articles 116 à 125 du décret flamand du 18 décembre 2009 contenant des dispositions d'accompagnement du budget 2010 seront ou non annulés.
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 constitutionnelle, à l'audience publique du 29 avril 2010.
Le greffier,
P.-Y. Dutilleux.
Le président,
M. Bossuyt.