

**CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R Ê T**

n° 198.588 du 4 décembre 2009

A. 190.067/XV-868

En cause : **la s.a. Carmeuse,**  
ayant élu domicile chez  
Mes P. LEJEUNE et R. DOUNY,  
avocats,  
rue des Fories 2  
4020 Liège,  
  
contre :  
  
**l'Agence fédérale pour la sécurité de la  
chaîne alimentaire (A.F.S.C.A.)**

---

**LE CONSEIL D'ÉTAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 22 octobre 2008 par la société anonyme Carmeuse qui demande l'annulation de «la décision rendue par l'administrateur délégué de l'A.F.S.C.A. en date du 26 août 2008» qui a «validé la contribution annuelle concernant le financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire [qui lui est] réclamée [...] pour l'exercice 2008 à concurrence d'un montant global de 9.367,90 euros»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. AMELYNCK, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 6 octobre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 novembre 2009;

Entendu, en son rapport, M. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me R. DOUNY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. VAN DER MERSCH, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, M. AMELYNCK, premier auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les éléments utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

La partie requérante exerce une activité industrielle d'exploitation de carrières pour la production de chaux et de calcaire. Une de ses activités consiste à extraire à partir de roches calcaires, en trois sites localisés en Région wallonne (Andenne, Engis et Fosses-la-Ville), du carbonate de calcium, qu'elle conditionne sous la forme de granulats qu'elle vend à des producteurs d'aliments pour animaux, qui l'incorporent à leurs produits.

Par un courrier daté du 27 juin 2008, l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire lui communique une «facture» qui mentionne sa contribution pour l'année 2008. Cette contribution est établie à 9.367,90 euros.

Par un courrier recommandé du 28 juillet 2008, les avocats de la partie requérante écrivent à la partie adverse que leur cliente émet «les plus vives réserves quant au bien fondé de cette rétribution, particulièrement quant à son mode de calcul ainsi que quant à sa conformité au principe de légalité de l'impôt et au principe de légalité». Ils précisent que c'est sans reconnaissance préjudiciable de la rétribution en cause que leur cliente procédera à son paiement.

Par un courrier recommandé du 29 juillet 2008, les mêmes avocats introduisent devant la partie adverse «un recours administratif tel qu'organisé par l'article 11, § 2, de la loi du 9 décembre 2004 [relative au financement de l'Agence fédérale pour la sécurité de la chaîne alimentaire]», dans le souci de démontrer que «la méthode de calcul retenue» par la partie adverse «en vue de fixer la contribution litigieuse, ne concorde pas avec la situation effective de [la s.a. Carmeuse]» et violerait des principes généraux du droit. Ils écrivent que la partie requérante souhaiterait être entendue et accéder au dossier administratif.

Par un courrier recommandé du 26 août 2008, l'administrateur délégué de la partie adverse répond aux avocats de la partie requérante qu'il décide de «maintenir les contributions qui ont été établies pour 2008, pour un montant global de 9.367,90 euros», pour les motifs suivants:

« I) L'activité de votre cliente n'appartient ni au commerce de gros ni à la transformation.

En effet, le commerce de gros est défini à l'article 1, point 12/ de l'Arrêté royal du 10 novembre 2005, fixant les contributions visées à l'article 4 de la loi du 9 décembre 2004 relative au financement de l'Agence fédérale pour la Sécurité de la Chaîne alimentaire, comme "l'achat, l'importation, la manipulation, l'entreposage de produits en vue de la cession à titre onéreux ou gratuit à des opérateurs ou de l'exportation". Si Carmeuse vend bien entendu sa production, son activité principale est l'extraction et la préparation de la roche.

Quant à la transformation, celle-ci est définie au point 11/ du même arrêté comme : "l'abattage d'animaux ainsi que la modification d'un ou de plusieurs produits semi-finis destinés à la chaîne alimentaire, à l'exception de l'Horeca". Carmeuse ne transforme pas un produit, au sens de l'Arrêté royal du 10 novembre 2005, art 1, 4/ qui relève des compétences de l'Agence en un autre. La roche calcaire elle-même avant d'être extraite et moulue en carbonate de calcium commercialisable, n'est pas un produit relevant des compétences de l'Agence.

En conséquence, l'activité de votre mandante s'analyse comme "la production d'aliments pour animaux" telle que visée à l'annexe 1, chapitre 3, 1 de l'arrêté royal précité. Le carbonate de calcium est repris dans la liste des matières premières destinées à l'alimentation des animaux, en annexe de l'arrêté royal du 8 février 1999 relatif au commerce et à l'utilisation des produits destinés à l'alimentation des animaux. Les matières premières sont incluses dans la définition d'aliments pour animaux visée au règlement n/ 178/2002 du parlement européen et du conseil établissant les principes généraux et les prescriptions générales de la législation instituant l'Autorité européenne de sécurité des aliments et fixant des procédures relatives à la sécurité des denrées alimentaires. Cette définition prévoit que : "un aliment pour animaux est toute substance ou produit, y compris les additifs, transformé, partiellement transformé ou non transformé, destiné à l'alimentation des animaux par voie orale". Dès lors, un opérateur produisant du carbonate de calcium destiné à être utilisé pour l'alimentation des animaux fait donc bien partie des producteurs d'aliments pour animaux.

II) Vous invoquez par ailleurs une rupture d'équilibre en raison d'une taxation par tonne de matière :

- 1) Toute comparaison avec les régimes de taxation dans d'autres pays est irrelevante.
- 2) Vous opérez une confusion entre les activités d'importation et de production.
- 3) Il n'existe pas en Belgique de discrimination entre producteurs de carbonate de calcium.

III) En ce qui concerne la légalité des contributions, je me permets à cet égard, de vous renvoyer à l'avis du Conseil d'Etat n/ 36.541/3, Doc. 51, 1228/001, 2003-2004, et plus particulièrement au point 5.2: "L'article 170, § 1<sup>er</sup>, de la Constitution dispose qu'aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi, il s'ensuit que la matière des impôts 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.

Toutefois, l'attribution au Roi du pouvoir d'établir les éléments essentiels d'un impôt n'est pas dans tous les cas inconstitutionnelle. Abstraction faite des cas dans lesquels pareille délégation de compétence peut être justifiée par la circonstance que la portée véritable d'une telle habilitation est limitée, par exemple parce qu'elle permet seulement de transposer dans le droit interne des

obligations qui ne font que découler du droit international, il peut être admis que le législateur habilite le Roi à établir les éléments essentiels lorsque le législateur se trouve dans l'impossibilité de le faire lui-même 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.

En outre, la constitutionnalité d'une délégation de compétence au Roi exige en tout cas que l'habilitation soit explicite et sans équivoque 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.

5.3 En l'espèce, l'article 4 § 1<sup>er</sup>, et § 2, dispose que les mesures à fixer par le Roi doivent être soumises à l'avis du comité consultatif visé à l'article 7 de la loi du 4 février 2000. L'exposé des motifs souligne à cet égard que l'application détaillée du système de financement en projet sera donc discutée avec les secteurs concernés, au travers du comité consultatif visé. Il ressort de la jurisprudence de la Cour d'arbitrage que la nécessité de soumettre l'exécution technique des principes contenus dans la loi à la concertation préalable des secteurs concernés et de conserver durant une période limitée la possibilité de corriger rapidement les arrêtés, si leur application en faisait apparaître le besoin dans la pratique, est de nature à justifier que des pouvoirs comparables à ceux prévus dans le projet, soient attribués au Roi.

A propos de la condition de confirmation, l'article 4 § 3, prévoit que les arrêtés royaux doivent être confirmés 'dans l'année civile qui suit celle de leur publication au Moniteur belge' et qu'à défaut de confirmation, les arrêtés sont abrogés avec effet rétroactif. Ainsi, le délai de confirmation des arrêtés se situe, suivant la date de publication, entre un et deux ans. On peut se demander si un délai de deux ans est encore un délai 'relativement court' ainsi que l'exige la Cour d'arbitrage. Mieux vaudrait prévoir un délai plus court. Sous cette dernière réserve, les délégations de compétence relatives aux contributions peuvent être réputées conformes à la Constitution".

Il s'avère que l'arrêté royal visé a été confirmé par la loi du 20 juillet 2006 (MB 28/07/2006)».

Il s'agit de l'acte attaqué;

Considérant que le recours tend à l'annulation d'une décision mettant à charge de la partie requérante une obligation pécuniaire; que la question de la compétence du Conseil d'État se pose; qu'il convient notamment de déterminer si la décision attaquée a été prise dans l'exercice d'un pouvoir discrétionnaire d'appréciation ou d'une compétence liée;

Considérant que les règles relatives à la compétence du Conseil d'État sont d'ordre public; qu'il appartient, s'il échet, au Conseil d'État de soulever d'office son incompétence; que le respect du principe du contradictoire requiert que les parties au litige soient mises en mesure de s'expliquer à ce sujet; qu'il y a lieu de rouvrir les débats,

## **D É C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

Les débats sont rouverts.

### **Article 2.**

A dater de la notification du présent arrêt, les parties disposeront d'un délai de trente jours pour faire connaître leurs observations sur la question de savoir si le Conseil d'État est compétent.

Il sera ensuite procédé conformément à l'article 13 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État.

### **Article 3.**

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le quatre décembre deux mille neuf par :

|                  |                       |
|------------------|-----------------------|
| M. LEROY,        | président de chambre, |
| M. QUERTAINMONT, | conseiller d'État,    |
| M. KOVALOVSKY,   | conseiller d'État,    |
| M. GHODS,        | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.