

Numéro du rôle : 2579
Arrêt n° 3/2004 du 14 janvier 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à la loi du 7 août 1986 portant approbation de l'Acte unique européen fait à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 29 novembre 2002 en cause de la s.a. Ziegler contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 6 décembre 2002, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« La loi d'assentiment de l'Acte unique européen constitue-t-elle une violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle ne prévoit pas le principe d'une indemnisation des agences et commissionnaires en douane, pour la perte de leur activité relative au commerce intracommunautaire ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- la s.a. Ziegler, dont le siège social est établi à 1020 Bruxelles, rue Dieudonné Lefèvre 160;

- le Conseil des ministres.

La s.a. Ziegler a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 7 octobre 2003 :

- ont comparu :

. Me P. Cavenaile et Me L. Lambrechts, avocats au barreau de Liège, pour la s.a. Ziegler;

. Me P.-P. Van Gehuchten *loco* Me G. Demez, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen 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 partie demanderesse devant le juge du fond, la s.a. Ziegler, exerçait, notamment, l'activité d'agent en douane dans le marché intracommunautaire. La création du marché intérieur par l'Acte unique européen, signé à Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986, a eu pour conséquence la disparition de l'activité d'agent en douane pour tout le marché intérieur, depuis le 1er janvier 1993. La demanderesse reproche à l'Etat belge de ne s'être soucié que de l'aspect social de cette disparition, en négligeant l'aspect économique. En réparation de son préjudice, elle postule la condamnation de l'Etat belge à 7.757.848,70 euros à titre de manque à gagner et à 2.669.292,90 euros à titre de passif social.

Par ses conclusions de synthèse, l'Etat belge, partie défenderesse, conclut à titre principal à l'incompétence du Tribunal - ce que le Tribunal lui refuse. A titre subsidiaire, il demande que soit posée à la Cour la question susmentionnée.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

A.1. Le Conseil des ministres précise d'abord que la question préjudicielle s'inscrit dans un ensemble de procédures pendantes devant diverses juridictions belges, qui ont été initiées par dix agences en douane. Il rappelle ensuite la décision du 29 janvier 1998 rendue par le Tribunal de première instance des Communautés européennes qui a rejeté le recours introduit par une agence en douane en considérant que l'abolition des frontières douanières et fiscales résultait directement de l'article 13 de l'Acte unique européen, que le droit au libre exercice des activités professionnelles n'était pas une prérogative absolue mais devait être pris en considération par rapport à sa fonction dans la société et que donc des limitations peuvent y être apportées. Cet arrêt a été confirmé par la Cour de justice le 8 juillet 1999. Cependant, le Tribunal de première instance, statuant sur les mérites du recours, précisait dans son ordonnance du 16 juin 2000 que, si les conditions d'une responsabilité de la Communauté n'étaient pas réunies, il n'était pas exclu qu'une obligation d'indemnisation puisse, le cas échéant, s'imposer sur le fondement du droit interne de l'Etat membre sur le territoire duquel le commissionnaire en douane intracommunautaire exerçait son activité. C'est le bénéfice d'une telle indemnité que poursuivent les demandeurs précités.

A.2.1. Le Conseil des ministres décrit les origines de l'Acte unique européen pour passer ensuite à l'examen de la loi d'assentiment. Il renvoie aux travaux parlementaires qui ont précédé son adoption, montrant l'extrême prudence des députés et des sénateurs belges.

A.2.2. S'agissant du principe du contrôle par la Cour de la constitutionnalité des lois d'assentiment, le Conseil des ministres, après avoir rappelé les arrêts n^{os} 26/91 et 12/94 de la Cour, s'attarde sur le projet de loi spéciale qui devait modifier la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, lequel a prévu d'exclure du champ d'application de l'article 26, § 1er, notamment les lois d'assentiment à un traité constituant de l'Union européenne. Il y a lieu de penser, estime le Conseil des ministres, que ce texte aura été adopté au moment où la Cour examinera la question préjudicielle précitée, en sorte qu'à défaut de disposition transitoire, la Cour devra dire si elle donne à ce texte la portée d'une loi de procédure ou d'une loi de compétence. Dans la première hypothèse, elle devra renvoyer la question au juge *a quo* sans y répondre. Dans la seconde, conformément au principe général défini notamment dans l'article 3 du Code judiciaire, la Cour devra constater qu'elle a été valablement saisie et poursuivre l'examen de la cause.

A.2.3. Ce qui est au cœur de la question, poursuit le Conseil des ministres, n'est pas tant de contrôler la compatibilité de l'Acte unique européen, à l'assentiment duquel il a été procédé, que de s'interroger sur le point de savoir si le législateur, en procédant à cet assentiment sans aucune réserve ni complément législatif généralement quelconque, n'a pas manqué aux devoirs qui étaient les siens sur pied des articles 10 et 11 de la Constitution. Ce qui est donc soumis au contrôle de constitutionnalité n'est pas la loi d'assentiment en son article unique, mais bien ce qui ne s'y trouve pas (et qui, selon le demandeur dans le cadre du procès au fond, aurait dû s'y trouver). Il n'est pas certain que la vocation de la Cour d'arbitrage soit de contrôler la constitutionnalité d'une loi à partir de ce qui n'y est pas inclus.

A.2.4. La question de savoir, poursuit le Conseil des ministres, si la loi d'assentiment aurait pu ou aurait dû comporter la mise en œuvre de dispositions compensatoires particulières renvoie inévitablement à deux questions d'une grande technicité. La première est une question classique de droit public, celle de la nature juridique de l'assentiment donné par les chambres à un traité; la deuxième est une question de droit communautaire.

A.2.5. La première question, pour savante qu'elle soit, a une portée pratique évidente. En effet, pour qu'on puisse faire grief à une loi d'assentiment de ne pas contenir des mesures d'accompagnement compensatoires spécifiques, il faut bel et bien qu'il s'agisse d'une loi non seulement au sens formel mais aussi au sens matériel.

La question est alors de savoir dans quelle mesure une loi d'assentiment qui comporterait un ensemble de mesures compensatoires spécifiques venant modaliser, voire conditionner, l'application des dispositions du traité est compatible avec les exigences du droit international. D'entrée de jeu, la question préjudicielle appelle, pour ces raisons formelles déterminantes, une réponse négative.

A.2.6. *A fortiori* en va-t-il ainsi si on a égard au droit communautaire. La mise en œuvre d'un régime compensatoire spécifique par l'Etat belge à l'occasion de la loi d'assentiment n'aurait pu constituer qu'une violation des engagements généraux souscrits par les Etats membres dans le cadre des traités constitutifs de l'Union européenne (cf. les articles 3 et 10 du Traité CE, par exemple). En particulier, un tel régime aurait très certainement revêtu la forme d'une aide illicite. C'est dans ces conditions qu'avec beaucoup de prudence, l'Etat belge a préféré recourir à une large concertation avec les entreprises du secteur pour déployer, dans des registres compatibles avec les exigences du droit communautaire, les modalités d'accompagnement les plus adéquates.

A.2.7. Le Conseil des ministres termine son mémoire par une observation générale : il n'est procédé ni par l'Acte unique européen ni par la loi d'assentiment à la suppression d'une activité économique. En particulier, il n'est pas mis fin à l'activité d'agents en douane ou de commissionnaires en douane. Il reste aux agents en douane et commissionnaires en douane l'ensemble de leurs activités strictement douanières pour la totalité des activités relevant du commerce extra-communautaire. Il leur reste de surcroît les activités qu'ils ont pu déployer dans le cadre du commerce intracommunautaire pour faciliter aux opérateurs économiques les échanges au sein du marché intérieur.

Ensuite, ni l'Acte unique européen ni la loi d'assentiment ne procèdent à des distinctions entre personnes physiques ou morales exerçant une activité économique.

Mémoire en réponse de la s.a. Ziegler

A.3. La partie demanderesse devant le juge du fond estime qu'il n'y a pas lieu de s'interroger sur le point de savoir si le nouveau texte en projet de l'article 26, § 1^{er}bis, modifiant la loi sur la Cour est une loi de procédure ou de compétence, ce texte n'étant pas entré en vigueur, et qu'en tout état de cause, s'il était entré en vigueur au moment où la Cour se prononcera sur le litige en cause, il faudrait considérer que c'est une loi de compétence et que donc la Cour aurait été valablement saisie.

Ceci étant posé, le premier reproche qui peut être fait à la loi d'assentiment est d'avoir traité de manière similaire des situations pourtant extrêmement différentes. Tous les citoyens de Belgique ne sont pas également bénéficiaires du marché unique. En particulier toutes les entreprises d'agences en douane n'ont pas été frappées de manière égale par la suppression des frontières douanières aux frontières intracommunautaires. Ainsi, les agents en douane établis à Anvers, Zeebrugge ou Zaventem ont été peu sanctionnés par cette ouverture des frontières. Si le but poursuivi par le législateur belge était légitime, les effets de la loi paraissent disproportionnés. Des mesures d'accompagnement auraient dû être prises.

C'est pourquoi la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

- B -

B.1. La Cour est interrogée sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la loi du 7 août 1986 portant approbation de l'Acte unique européen fait à

Luxembourg le 17 février 1986 et à La Haye le 28 février 1986. Le Conseil des ministres s'interroge au sujet de l'incidence, sur la compétence de la Cour, de la modification de l'article 26 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage par la loi spéciale du 9 mars 2003.

B.2.1. L'article 26, § 1er, de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage disposait :

« § 1er. La Cour d'arbitrage statue, à titre préjudiciel, par voie d'arrêt, sur les questions relatives à :

1° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26*bis* [actuellement l'article 134] de la Constitution, des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions;

2° sans préjudice du 1°, tout conflit entre décrets ou entre règles visées à l'article 26*bis* [actuellement l'article 134] de la Constitution émanant de législateurs distincts et pour autant que le conflit résulte de leur champ d'application respectif;

3° la violation par une loi, un décret ou une règle visée à l'article 26*bis* [actuellement l'article 134] de la Constitution, des articles 6, 6*bis* et 17 [actuellement les articles 10, 11 et 24] de la Constitution. »

B.2.2. La loi spéciale du 9 mars 2003 modifiant la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, publiée au *Moniteur belge* du 11 avril 2003 et entrée en vigueur le 21 avril 2003, a inséré dans l'article 26 précité un paragraphe 1er*bis* qui dispose :

« Sont exclus du champ d'application de cet article les lois, les décrets et les règles visées à l'article 134 de la Constitution par lesquels un traité constituant de l'Union européenne ou la Convention du 4 novembre 1950 de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ou un Protocole additionnel à cette convention reçoit l'assentiment. »

B.3. Par cette disposition, le législateur spécial a retiré à la Cour la compétence de statuer, à titre préjudiciel, sur les lois par lesquelles les traités précités reçoivent assentiment. Le législateur spécial ne s'est pas limité à redistribuer une compétence ou à modifier une procédure. Il a voulu que « toute autre compétence en la matière [que le recours en

annulation] d'une instance juridictionnelle quelconque [soit] désormais exclue » afin de garantir « la sûreté et la stabilité des relations internationales » (*Doc. parl.*, Sénat, 2000-2001, n° 2-897/1, p. 8).

B.4. Cette volonté non équivoque du législateur spécial enlève à la Cour toute compétence pour répondre à la question préjudicielle même si celle-ci lui a été posée avant l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 9 mars 2003.

B.5. Par ailleurs, en supprimant la compétence de la Cour à l'égard des traités visés à l'article 26, § 1er *bis*, précité, afin « d'éviter que la confiance à l'égard des autres parties contractantes puisse être ébranlée à cause d'une décision ultérieure de la Cour » (*ibid.*), le législateur spécial a entendu faire prévaloir des principes de droit qui ne sont pas compatibles avec la règle, inscrite à l'article 3 du Code judiciaire, selon laquelle une juridiction valablement saisie d'une affaire ne s'en dessaisit pas même si une loi lui retire la compétence d'en connaître.

Par ces motifs,

la Cour

constate qu'elle n'est pas compétente pour répondre à la question préjudicielle.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 janvier 2004.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior