

Cour de cassation de Belgique

Arrêt

N° C.06.0071.F

**AGENCE WALLONNE POUR LA PROMOTION D'UNE
AGRICULTURE DE QUALITE (APAQ-W)**, dont le siège est établi à
Namur (Jambes), rue Burniaux, 2,

demanderesse en cassation,

représentée par Maître Philippe Gérard, avocat à la Cour de cassation, dont le
cabinet est établi à Bruxelles, avenue Louise, 523, où il est fait élection de
domicile,

contre

S. G.,

défendeur en cassation.

I. La procédure devant la Cour

Le pourvoi en cassation est dirigé contre le jugement rendu le 24 janvier 2005 par le juge de paix de Thuin, statuant en dernier ressort.

Le conseiller Didier Batselé a fait rapport.

L'avocat général André Henkes a conclu.

II. Les moyens de cassation

La demanderesse présente deux moyens libellés dans les termes suivants :

Premier moyen

Dispositions légales violées

- articles 149 et 159 de la Constitution ;
- article 1138, 3^o, du Code judiciaire ;
- articles 1^{er}, 3 et 4 de l'arrêté royal du 28 novembre 1991 relatif aux cotisations obligatoires destinées à la promotion des débouchés des produits de la section consultative « Produits horticoles non comestibles » constituée au sein de l' « Office national des débouchés agricoles et horticoles ».

Décisions et motifs critiqués

Le jugement attaqué rejette la demande en paiement des cotisations obligatoires se rapportant aux années 1992 à 1994, demande fondée sur l'arrêté royal du 28 novembre 1991 visé dans la citation introductive d'instance du 22 septembre 1998 et dans les conclusions principales de la demanderesse. Il justifie cette décision par la considération, en substance, que l'arrêté du gouvernement du 14 décembre 1995 est illégal à défaut d'avoir été soumis en projet à la section de législation du Conseil d'Etat et de motiver spécialement l'urgence invoquée pour se dispenser de la consultation.

Griefs

Première branche

L'arrêté royal du 28 novembre 1991 détermine le montant et le mode de perception des cotisations à charge des producteurs, points de vente, vendeurs et dispensateurs de service dans le secteur des produits horticoles non comestibles établis en Belgique, pendant trois ans à partir du 1^{er} janvier 1992 (article 1^{er}).

Les juges ont, aux termes de l'article 159 de la Constitution, l'obligation d'écarter l'application des arrêtés et règlements généraux non conformes aux lois. Encore faut-il que le juge constate dans sa décision que l'arrêté sur lequel la demande est fondée est illégal et exprime le motif de cette illégalité.

S'il doit être compris en ce sens que la demande en paiement des cotisations se rapportant aux années 1992 à 1994 est rejetée parce que l'arrêté royal du 28 novembre 1991 sur lequel elle est fondée est illégal, le jugement attaqué ne justifie pas légalement sa décision à défaut de constater la non-conformité de cet arrêté aux lois (violation des articles 159 de la Constitution, 1^{er}, 3 et 4 de l'arrêté royal du 28 novembre 1991) et ne la motive pas régulièrement à défaut d'énoncer les raisons pour lesquelles cet arrêté serait illégal (violation de l'article 149 de la Constitution).

Deuxième branche

S'il doit être compris en ce sens que la demande en paiement des cotisations se rapportant aux années 1992 à 1994 est rejetée pour un motif autre que l'illégalité de l'arrêté royal du 28 novembre 1991, le jugement attaqué ne donne aucun motif à l'appui de sa décision et viole, partant, l'article 149 de la Constitution.

Troisième branche

Le jugement attaqué omet, à tout le moins, de statuer sur la demande en paiement des cotisations se rapportant aux années 1992 à 1994, fondée sur l'arrêté royal du 28 novembre 1991, et, partant, viole l'article 1138, 3°, du Code judiciaire.

Second moyen

Dispositions légales violées

- *article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat du 12 janvier 1973, tel que cet article était d'application avant sa modification par la loi du 4 août 1996 ;*
- *article 159 de la Constitution ;*
- *articles 1^{er}, 6, 7 et 12 de l'arrêté du gouvernement wallon fixant les cotisations obligatoires destinées au fonds de promotion « Horticulture ».*

Décisions et motifs critiqués

Le jugement attaqué décide que l'arrêté du gouvernement wallon du 14 décembre 1995 est illégal, en écarte l'application et, en conséquence, déclare non fondée l'action mue par la demanderesse contre le défendeur en paiement des cotisations fixées par cet arrêté.

Le jugement justifie ces décisions par tous ses motifs tenus ici pour intégralement reproduits. Il considère en particulier, après avoir relevé que l'arrêté litigieux n'a pas été soumis en projet à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat et motive l'urgence qui dispensait de cette consultation par le fait que « il y aurait lieu de mettre en place sans délai un régime spécifique pour la Région wallonne des cotisations obligatoires destinées au fonds de promotion horticulture, afin d'assurer la promotion des produits de ce secteur et de leurs débouchés », que : 1°) cette motivation est « abstraite et non circonstanciée » en ce qu'elle ne révèle pas « s'il existe 'des circonstances précises et particulières en raison desquelles la consultation de la section de législation n'aurait pu se faire sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées' » ; 2°) « il faut, en outre, relever

avec le défendeur que l'arrêté d'exécution du 14 décembre 1995 n'est intervenu que près d'une année après la création et l'organisation de l'Office régional (de promotion de l'agriculture et de l'horticulture) (décret et arrêté du 22 décembre 1994) » et 3°) l'arrêté litigieux « ne fut publié au Moniteur belge que le 18 avril 1996 ».

Griefs

L'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, tel qu'il était rédigé avant sa modification par la loi du 4 août 1996, dispose que « hors les cas d'urgence spécialement motivés (...), les membres des exécutifs communautaires ou régionaux (...) soumettent à l'avis motivé de la section de législation le texte de tous (...) projets d'arrêtés réglementaires ». L'obligation spéciale de motivation de l'urgence imposée par cette disposition est satisfaite lorsqu'il peut se déduire des motifs exprimés formellement et des circonstances de la cause que, compte tenu de leur nature, les mesures à prendre doivent entrer en vigueur dans un délai ne permettant pas à l'autorité de consulter la section de législation sans mettre en cause l'efficacité de ces mesures ou la réalisation de l'objectif visé. En conséquence, le juge appelé à décider si l'urgence invoquée par l'auteur de l'arrêté pour se dispenser de demander l'avis de la section de législation est, ou non, légalement motivée, doit, certes, prendre d'abord en considération les motifs exprimés formellement dans le préambule de l'arrêté incriminé, mais il lui est permis de tenir compte ensuite des circonstances de la cause, dans la mesure en tout cas où elles explicitent les motifs énoncés.

En l'espèce, l'autorité a justifié l'urgence par la nécessité « de mettre en place sans délai un régime spécifique pour la Région wallonne des cotisations obligatoires destinées au fonds de promotion horticulture afin d'assurer la promotion des produits de ce secteur et de leurs débouchés ». Elle a, en s'exprimant de la sorte, indiqué avec précision les circonstances particulières en raison desquelles le projet de l'arrêté litigieux ne pouvait être soumis à l'avis de la section de législation sans compromettre l'efficacité de la mesure à prendre et la réalisation du but poursuivi par elle. L'autorité ne devant pas en outre, pour satisfaire à l'obligation de motivation de l'urgence, énoncer les

motifs de ses motifs, c'est à tort que le jugement attaqué considère que la motivation de l'urgence ne répond pas aux exigences de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat parce qu'elle est « abstraite et non circonstanciée ».

Le jugement attaqué relève en outre, pour dénier la réalité de l'urgence invoquée, que l'arrêté litigieux : 1°) n'a été pris que près d'un an après la création et l'organisation de l'Office régional de promotion de l'agriculture et de l'horticulture par le décret et l'arrêté du gouvernement du 22 décembre 1994 ; 2°) n'a été publié au Moniteur belge que le 18 avril 1996. Mais aucune des circonstances ainsi relevées n'implique que l'urgence n'existait pas. D'une part, le fait que l'arrêté litigieux a été pris près d'un an après le décret et l'arrêté du gouvernement qui ont créé et organisé l'ORPAH, l'un et l'autre publiés au Moniteur belge du 8 mars 1995, ne suffit pas à établir que l'autorité aurait commis un excès de pouvoir dans son appréciation de l'urgence. D'autre part, le fait que l'arrêté litigieux n'a été publié au Moniteur belge que le 18 avril 1996 est sans pertinence dès lors que cet arrêté a, aux termes de son article 12, fixé son entrée en vigueur au 1^{er} janvier 1996.

Il s'ensuit que, par aucun de ses motifs, le jugement attaqué ne justifie légalement sa décision que l'arrêté litigieux du 14 décembre 1995 est illégal et d'en refuser l'application pour cette raison.

III. La décision de la Cour

Sur le premier moyen :

Quant à la deuxième branche :

L'arrêté royal du 28 novembre 1991 relatif aux cotisations obligatoires destinées à la promotion des débouchés des produits de la section consultative « Produits horticoles non comestibles » constituée au sein de l'Office national des débouchés agricoles et horticoles détermine en son article 1^{er} le montant et le mode de perception des cotisations à charge des producteurs, points de

vente, vendeurs et dispensateurs de service dans le secteur des produits horticoles non comestibles établis en Belgique, pendant trois ans à partir du 1^{er} janvier 1992.

Le jugement attaqué, qui déboute la demanderesse de sa demande en paiement des cotisations se rapportant aux années 1992 à 1994 sans donner aucun motif à l'appui de sa décision, viole l'article 149 de la Constitution.

Le moyen, en cette branche, est fondé.

Sur le second moyen :

En règle, il appartient aux ministres d'apprécier, sous réserve de leur responsabilité politique, l'urgence qui les dispense de soumettre à l'avis motivé du Conseil d'Etat, section de législation, le texte des projets d'arrêtés réglementaires.

Cependant, pour s'acquitter de la mission de contrôle de légalité qui leur est confiée par l'article 159 de la Constitution, les juges ont l'obligation d'examiner si le ministre n'a pas, en se dispensant de solliciter l'avis du Conseil d'Etat, excédé, voire détourné, son pouvoir par une méconnaissance de la notion légale de l'urgence.

En l'espèce, le préambule de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 décembre 1995 fixant les cotisations obligatoires destinées au fonds de promotion « Horticulture » motive l'urgence de prendre cet arrêté par le fait qu' « il y aurait lieu de mettre en place sans délai un régime spécifique pour la Région wallonne des cotisations obligatoires destinées au fonds de promotion horticulture, afin d'assurer la promotion des produits de ce secteur et de leurs débouchés ».

Le jugement attaqué considère que cette motivation de l'arrêté du gouvernement wallon du 14 décembre 1995 ne justifie pas l'absence de consultation de la section de législation du Conseil d'Etat aux motifs qu'elle est « abstraite et non circonstanciée » en ce qu'elle n'énonce pas « les circonstances précises et particulières en raison desquelles la consultation de la

section de législation n'aurait pu se faire sans compromettre la réalisation du but poursuivi par les mesures envisagées », que ledit arrêté n'a été pris que près d'une année après la création et l'organisation de l'Office régional et qu'il n'a été publié au Moniteur belge que le 18 avril 1996.

Par ces motifs, le jugement attaqué justifie légalement sa décision de refuser d'appliquer l'arrêté du gouvernement wallon du 14 décembre 1995.

Le moyen ne peut être accueilli.

Sur les autres griefs :

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches du premier moyen qui ne sauraient entraîner une cassation plus étendue.

Par ces motifs,

La Cour

Casse le jugement attaqué en tant qu'il déboute la demanderesse de sa demande en paiement des cotisations se rapportant aux années 1992 à 1994 ;

Rejette le pourvoi pour le surplus ;

Ordonne que mention du présent arrêt sera faite en marge du jugement partiellement cassé ;

Condamne la demanderesse à la moitié des dépens et réserve le surplus de ceux-ci pour qu'il y soit statué par le juge du fond ;

Renvoie la cause, ainsi limitée, devant le juge de paix du troisième canton de Charleroi.

Les dépens taxés à la somme de quatre cent quatre-vingt-huit euros quatre-vingt-sept centimes envers la partie demanderesse.

Ainsi jugé par la Cour de cassation, première chambre, à Bruxelles, où siégeaient le président de section Claude Parmentier, le président de section Christian Storck, les conseillers Jean de Codt, Didier Batselé et Albert Fettweis, et prononcé en audience publique du quinze février deux mille sept par le président de section Claude Parmentier, en présence de l'avocat général André Henkes, avec l'assistance du greffier Marie-Jeanne Massart.