

WETTEN, DECRETEN, ORDONNANTIES EN VERORDENINGEN LOIS, DECRETS, ORDONNANCES ET REGLEMENTS

COUR D'ARBITRAGE

F. 2000 — 575

[C – 2000/21085]

Arrêt n° 17/2000 du 9 février 2000

Numéros du rôle : 1414, 1450, 1452, 1453 et 1454

En cause : les recours en annulation des articles 10, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 21, dernier alinéa, et 23 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, introduits par E. Pelsser et autres, la s.a. Georges Lornoy en Zonen et autres, la s.a. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, la s.a. Distriporc et la s.a. Viande Express et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et G. De Baets, et des juges H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior, après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. *Objet des recours*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 septembre 1998 et parvenue au greffe le 14 septembre 1998, un recours en annulation des articles 14, 15, 16, 20, 21 et 23 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 1998) a été introduit par E. Pelsser, demeurant à 4880 Aubel, rue Kierberg 2, la s.p.r.l.u. E. Pelsser, dont le siège social est établi à 4880 Aubel, rue Kierberg 2, Y. Daenen, demeurant à 4600 Visé, rue de Dalhem 23/D2, E. Debruycker, demeurant à 9290 Overmere, Moenstraat 178, la s.a. Debruycker, dont le siège social est établi à 9290 Overmere, Moenstraat 178, la s.a. Claude Picron et Fils, dont le siège social est établi à 7971 Wadelincourt, rue des Briqueteries 4, la s.p.r.l. Bernard, dont le siège social est établi à 6900 Humain, rue de Thys 42, la s.p.r.l. Lietaer, dont le siège social est établi à 8930 Lauwe, Waterstraat 124, B. Waneukem, demeurant à 7823 Ath, chemin des Bragues 10, la s.p.r.l. Pol Bastin, dont le siège social est établi à 6660 Houffalize, rue de la Villa Romaine 52, E. Schleck, demeurant à 4760 Bullange, Wirtzfeld 55, H. Solheid, demeurant à 4760 Bullange, place du Marché 250, D. Masson, demeurant à 6460 Baillevre, Les Fermes 69, la s.a. Kessler, dont le siège social est établi à 4760 Bullange, Dor 284, la s.a. Dovran, dont le siège social est établi à 4650 Herve, Ferme de Rosay 77, la s.a. Agrigaume, dont le siège social est établi à 6810 Chiny-Izel, rue du Haut Courtil 12, et J. Kessler, demeurant à 4837 Baelen, rue Heggensbrück 5.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 1414 du rôle de la Cour.

b. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste les 28 et 30 octobre 1998 et parvenues au greffe les 29 octobre et 3 novembre 1998, un recours en annulation des articles 10, 12, 14, 17, 21, dernier alinéa, et 23 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux (publiée au *Moniteur belge* du 30 avril 1998) a été introduit par :

— la s.a. Georges Lornoy en Zonen, dont le siège social est établi à 2440 Geel, Winkelom 52, la s.a. Jos Theys, dont le siège social est établi à 3500 Hasselt, Havenstraat 15, la s.a. Vee- en Vleeshandel Vanlommel, dont le siège social est établi à 2260 Westerlo, Olenseweg 240, l'a.s.b.l. Beroepsvereniging voor de Kalfsvleessector, dont le siège est établi à 2540 Hove, Geelhandlaan 8, la s.a. Juveplan, dont le siège social est établi à 2460 Kasterlee, Reties Heike 19 (numéro 1450 du rôle),

— la s.a. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, dont le siège social est établi à 8870 Izegem, Gentse Heerweg 78 (numéro 1452 du rôle),

— la s.a. Distriporc, dont le siège social est établi à 9240 Zele, Industriezone Baaikensstraat 2 (numéro 1453 du rôle),

— la s.a. Viande Express, dont le siège social est établi à 8920 Langemark, Cayennestraat 86A, la s.a. Veehandel Lernout, dont le siège social est établi à 8980 Passendale, Kraaiveldstraat 21, la s.a. Voeders De Westhoek, dont le siège social est établi à 8980 Zonnebeke, Klokhofstraat 11, la s.a. Openbaar Slachthuis, dont le siège social est établi à 2220 Heist-op-den-Berg, Mechelsesteenweg 101-103, W. Kokx, demeurant à 2340 Beerse, Polendam 32, et J. Stevens, demeurant à 3930 Hamont, Laagstraat 23 (numéro 1454 du rôle).

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 1450, 1452, 1453 et 1454 du rôle de la Cour.

II. *La procédure*

a) *Dans l'affaire n° 1414*

Par ordonnance du 14 septembre 1998, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 octobre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 6 octobre 1998.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 16 novembre 1998.

b) *Dans les affaires n°s 1450, 1452, 1453 et 1454*

Par ordonnances du 29 octobre 1998 et du 3 novembre 1998, le président en exercice a désigné les juges des sièges conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 4 novembre 1998, la Cour a joint les affaires n°s 1414 et 1450.

Par ordonnance du 18 novembre 1998, la Cour a joint les affaires n°s 1452, 1453 et 1454 aux affaires déjà jointes n°s 1414 et 1450.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 3 décembre 1998.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 janvier 1999.

Le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire, dans chacune des affaires, par lettres recommandées à la poste le 8 février 1999.

c) Dans toutes les affaires

Les mémoires, introduits par le Conseil des ministres dans chacune des affaires, ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 24 février 1999.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la s.a. Viande Express et autres, par lettre recommandée à la poste le 23 mars 1999, dans l'affaire n° 1454;
- la s.a. Georges Lornoy en Zonen et autres, par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1999, dans l'affaire n° 1450;
- la s.a. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, par lettre recommandée à la poste le 25 mars 1999, dans l'affaire n° 1452;
- E. Pelsser et autres, par lettre recommandée à la poste le 26 mars 1999, dans l'affaire n° 1414;
- la s.a. Distriporc, par lettre recommandée à la poste le 29 mars 1999, dans l'affaire n° 1453.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire en réplique, par lettre recommandée à la poste le 15 juin 1999.

Par ordonnances du 24 février 1999 et du 29 juin 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 11 septembre 1999 et 11 mars 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, le président M. Melchior a soumis les affaires à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 14 juillet 1999, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 29 septembre 1999 après avoir déclaré le mémoire en réplique introduit par le Conseil des ministres le 15 juin 1999 irrecevable et l'avoir écarté des débats et après avoir invité les parties requérantes à expliciter, lors de l'audience, l'intérêt qu'elles ont à l'annulation de l'article 21 de la loi du 23 mars 1998.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le 15 juillet 1999.

A l'audience publique du 29 septembre 1999 :

- ont comparu :
 - . Me F. Tulkens, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1414;
 - . Me J. Keustermans et Me B. Backx *loco* Me L. Schuermans, avocats au barreau de Turnhout, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1450;
 - . Me Y. Van Gerven et Me B. Schutyser, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes dans l'affaire n° 1452;
 - . Me P. Jongbloet *loco* Me M. Denys, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante dans l'affaire n° 1453;
 - . Me J. Arnauts-Smeets et Me G. Vekemans, avocats au barreau de Turnhout, et Me K. Luyckx, avocat au barreau d'Anvers, pour la partie requérante dans l'affaire n° 1454;
 - . Me K. Coppenholle, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J.-M. Nelissen Grade, avocat à la Cour de cassation, Me J.-M. van der Mersch et Me A. Vastersavendts, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J. Delruelle et A. Arts ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt des parties requérantes

A.1.1. Les requérants dans l'affaire n° 1414 ont introduit des actions judiciaires contre l'Etat belge en vue d'obtenir restitution et remboursement des cotisations obligatoires qu'ils ont été contraints de payer en vertu de la loi du 24 mars 1987 et de ses arrêtés d'exécution.

A.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes dans l'affaire n° 1414. Celles-ci ont payé des contributions en leur qualité d'exportateur de bovins. Etant donné que la loi du 23 mars 1998 prévoit que les cotisations obligatoires ne sont plus dues pour les animaux exportés à partir du 1^{er} janvier 1997, les requérants ne peuvent justifier de leur intérêt que s'ils ont effectué des exportations au cours de la période du 1^{er} janvier 1988 au 31 décembre 1996. Dans cette mesure, l'intérêt ne serait établi qu'en ce qui concerne l'article 14 de la loi attaquée, et dans la mesure où celui-ci concerne les animaux exportés.

Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des parties requérantes à attaquer les articles 15, 16, 20 et 23 de la loi, étant donné qu'elles ne sont ni des responsables d'exploitations où sont détenus des porcs, ni des établissements laitiers, qu'elles ne sont pas non plus titulaires de licences de vente de produits laitiers et enfin qu'elles n'ont pas d'activité dans le secteur avicole.

Le Conseil des ministres conteste enfin l'intérêt des parties requérantes à obtenir l'annulation de l'article 21 de la loi, qui contient des dispositions abrogatoires.

A.1.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1414 considèrent qu'elles justifient toutes d'un intérêt suffisant à obtenir l'annulation de l'article 14 de la loi, puisque des cotisations ont été réclamées pour la période du 1^{er} janvier 1988 au 31 décembre 1996.

Les deux premières parties requérantes exerçant des activités de marchands de porcs, ces parties ont intérêt à obtenir l'annulation de l'article 15 de la loi.

En ce qui concerne les articles 16 et 20, les parties requérantes s'en réfèrent à la sagesse de la Cour.

Elles maintiennent par ailleurs qu'elles ont intérêt à l'annulation de l'article 21, qui contient des dispositions abrogatoires, dans la mesure où ce sont ces dispositions qui ont justifié le paiement des cotisations qui font l'objet de procédures toujours pendantes devant les tribunaux.

Enfin, elles ont intérêt à obtenir l'annulation de l'article 23, qui prévoit l'entrée en vigueur rétroactive de la loi, et en particulier de ses articles 14 et 21, alinéa 1^{er}, 5^o, et de ses articles 15 et 21, alinéa 1^{er}, 6^o. Pour le surplus, elles s'en réfèrent à la sagesse de la Cour.

A.2.1. Les requérants dans l'affaire n° 1450 poursuivent l'annulation des articles 10 et 14 de la loi du 23 mars 1998, ainsi que de l'article 23 en tant qu'il concerne l'entrée en vigueur de l'article 14.

Ils font valoir qu'ils sont tous affectés directement par les dispositions entreprises, soit en tant qu'abattoirs individuels et/ou marchands de bestiaux, soit en tant qu'organisation professionnelle. Les trois premières parties requérantes ont une créance importante sur l'Etat belge en vertu d'un arrêt de la Cour d'appel d'Anvers du 7 novembre 1995 qui décide que l'Etat ne peut plus recouvrer les cotisations dues sur la base de la loi du 24 mars 1987. L'article 14 de la loi attaquée, *juncto* son article 23, les empêche de faire valoir ce titre juridictionnel. Elles s'estiment non tenues au paiement des cotisations réclamées pour le passé sur la base de la loi du 23 mars 1998, dont elles contestent la légalité. Elles s'exposent donc au danger réel que l'Etat procède aux sanctions prévues par l'article 10 de la loi attaquée. La cinquième partie requérante se trouve dans une situation similaire.

La quatrième partie requérante a intérêt à cette procédure en tant que représentant du secteur. Cette association professionnelle a pour objet statutaire la défense des intérêts collectifs du secteur de la viande de veau, secteur qui subit directement les effets de la nouvelle réglementation.

A.2.2. La partie requérante dans l'affaire n° 1452 a assigné l'Etat belge en date du 17 février 1995 en vue du remboursement des cotisations pour les bovins, veaux et porcs abattus pour son propre compte. Cette procédure est toujours pendante devant le Tribunal de première instance de Bruxelles.

A.2.3. La partie requérante dans l'affaire n° 1453 exploite un abattoir de porcs et exerce l'activité de grossiste en viande. Elle est soumise à la loi attaquée.

A.2.4. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1454 ont toutes été soumises au régime de la loi relative à la santé des animaux, elles sont actuellement soumises aux dispositions attaquées de la loi du 23 mars 1998 et sont tenues au paiement des cotisations instaurées par cette loi. Par conséquent, elles ont un intérêt légitime et direct à l'annulation des dispositions attaquées.

A.3. Le Conseil des ministres ne conteste pas l'intérêt à agir des requérants dans les affaires n^{os} 1450, 1452, 1453 et 1454.

Quant au fond

Moyens avancés par les parties requérantes

Affaire n° 1414

A.4.1. A l'appui de leur recours en annulation, les requérants invoquent un moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à cette Convention.

Dans la première branche de leur moyen, les requérants font valoir que les dispositions rétroactives de la loi attaquée, et en particulier ses articles 14, 15, 16, 20, 21 et 23, violent leurs droits à un procès équitable et à l'égalité des armes consacrés par l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, et ce dans le but d'avoir une influence sur les actions judiciaires qu'ils ont introduites à l'encontre de l'Etat belge. Ils estiment qu'il y a là une atteinte à la séparation des pouvoirs, à l'égalité des citoyens devant les cours et tribunaux, ainsi qu'à la sécurité juridique et à l'égalité des armes entre parties à un procès, et que ce traitement différencié n'est pas justifié par des considérations d'ordre public.

A.4.2. Dans la deuxième branche de leur moyen, les requérants font valoir que les mêmes dispositions portent atteinte au recouvrement de créances dont ils estiment être titulaires à l'égard de l'Etat. D'après la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une créance constitue un bien au sens de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention dès lors qu'il existe une espérance légitime de la voir se concrétiser. En l'espèce, les espoirs des requérants sont fondés sur un ensemble de décisions judiciaires qui ont, de manière unanime, condamné l'Etat belge à rembourser les cotisations perçues.

A.4.3. Dans la troisième branche de leur moyen, les requérants attirent l'attention de la Cour sur l'insécurité juridique résultant des dispositions rétroactives de la loi attaquée, en ce qu'ils se voient privés du droit de faire rétablir la légalité en ce qui concerne le paiement des cotisations obligatoires qu'ils ont été contraints d'acquitter. Le législateur a, lui aussi, invoqué l'insécurité juridique résultant des dispositions antérieures pour justifier l'adoption de la loi. Les requérants estiment que l'insécurité juridique invoquée par le législateur n'est pas explicitée dans les travaux préparatoires.

Ils relèvent que l'exposé des motifs invoque le rôle « irremplaçable » joué par le Fonds dans le financement de la politique en matière de maladie des animaux et de qualité des produits animaux, et le souhait que son fonctionnement ne soit pas remis en cause. Ils mettent en doute le caractère vital des cotisations obligatoires pour le financement du Fonds, considérant que la partie essentielle de ce financement provient du budget du ministère de l'Agriculture.

Affaire n° 1450

En ce qui concerne l'article 10 de la loi du 23 mars 1998

A.5.1. Les requérants considèrent que l'article 10 de la loi entreprise limite de façon discriminatoire leur droit fondamental d'accès à un juge, ce qui constitue une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. L'Etat belge, en tant que partie adverse dans les procédures relatives aux cotisations obligatoires, abuse de son pouvoir législatif en limitant l'accès au juge des parties requérantes. En outre, les contraintes prévues dans l'article 10 sont tout à fait disproportionnées. Ces sanctions paralyseront complètement les activités des requérants, alors que les juridictions jusqu'en degré d'appel ont décidé que la réglementation ne résiste pas au contrôle juridictionnel, et qu'il est peu probable que la nouvelle réglementation résiste au même contrôle. Le seul objectif du législateur est d'assortir une loi injustement dotée d'effet rétroactif de lourdes sanctions même si les juridictions doivent en juger. Cet objectif ne peut donc justifier l'atteinte au droit fondamental d'accès à un juge.

Les requérants citent l'avis du Conseil d'Etat relatif au projet de loi qui a conduit à la loi du 23 mars 1998, ainsi que l'exposé des motifs de la loi. Ils en concluent que la limitation du droit d'accès au juge n'est pas motivée en l'espèce par un objectif légitime et n'est donc pas licite à la lumière de l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme. En outre, même si l'Etat pouvait avancer un objectif légitime, la sanction serait tout à fait disproportionnée.

En ce qui concerne les articles 14 et 23 de la loi du 23 mars 1998

A.5.2. Les requérants dénoncent une violation, par ces dispositions, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ils considèrent que les dispositions litigieuses instaurent avec effet rétroactif un système de cotisations quasi identique au régime antérieur; régime qui a été invalidé par plusieurs juridictions du pays, dans le seul but de contourner l'obligation de remboursement de l'Etat belge, et violent par là le droit à un procès équitable et à l'égalité des armes garanti par l'article 6.1 de la Convention, ainsi que le principe général de bonne administration, alors qu'aucune circonstance exceptionnelle ne vient le justifier.

Les requérants estiment que les justifications avancées par le législateur dans les travaux préparatoires forment une réponse tout à fait insuffisante et non fondée à la critique du Conseil d'Etat.

D'une part, le législateur soutient que le but était de pallier à une insécurité juridique existante. Les requérants constatent cependant que la nouvelle réglementation est elle-même source d'insécurité juridique dans le chef des justiciables concernant notamment la réglementation applicable et le fondement juridique du recouvrement des cotisations.

D'autre part, quant à l'objectif budgétaire, les requérants font valoir qu'il est inadmissible que l'Etat belge fonde son équilibre budgétaire sur des sommes indûment perçues et fasse de surcroît échec, au moyen d'une intervention législative, aux décisions judiciaires qui l'obligent à rembourser ces cotisations.

Les requérants font référence à l'arrêt n° 86/98 de la Cour.

Affaire n° 1452

A.6.1. La partie requérante demande l'annulation des articles 14 et 23 de la loi du 23 mars 1998.

Dans un premier moyen, elle fait valoir que ces dispositions comportent une violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 144, 145 et 159 de la Constitution, avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe général de droit de la non-rétroactivité des lois.

En adoptant les articles 14 et 23 litigieux, le législateur remplace les dispositions d'un arrêté royal par une norme législative ayant effet rétroactif. Ce faisant, il empêche que les cours et tribunaux saisis de litiges se prononcent par application de l'article 159 de la Constitution sur la légalité de cet arrêté royal. Il en résulte une différence de traitement entre les citoyens visés par ces dispositions et les autres, en ce que les premiers sont privés des garanties juridictionnelles consacrées par les articles 144, 145 et 159 de la Constitution. La partie requérante estime que pareil traitement différencié n'est pas justifié en l'espèce. Elle rappelle les arrêts n°s 33/93, 7/97, 64/97 et 3/98 de la Cour d'arbitrage.

Le législateur a justifié la mesure, d'une part, par le souci de remédier à l'insécurité juridique qui découlait de la précédente réglementation et de garantir l'égalité des opérateurs, et, d'autre part, par des considérations d'ordre budgétaire. La partie requérante estime que ces motifs ne peuvent justifier la mesure. La réglementation antérieure n'entraînait, selon elle, aucune insécurité juridique. Le souci de garantir l'égalité a pour effet de traiter de manière comparable des opérateurs qui ne sont pas dans des situations comparables, à savoir ceux qui ont fait usage des garanties juridictionnelles, et ceux qui n'en ont pas fait usage. Quant aux motifs budgétaires, la partie requérante estime que le législateur peut malaisément affirmer ne pas intervenir dans un litige pendant. Dès lors, les motifs budgétaires ne peuvent être considérés, en vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et de celle de la Cour d'arbitrage, comme justification objective et raisonnable de la mesure.

A.6.2. Dans un deuxième moyen, elle fait valoir que ces dispositions emportent violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 144, 145 et 159 de la Constitution, avec les articles 92 et 93 du Traité C.E., avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe général de droit de la non-rétroactivité des lois.

Les articles 14 et 23 de la loi du 23 mars 1998 établissent une différence de traitement entre ceux qui ont payé les cotisations obligatoires pour des animaux nationaux et ceux qui ont payé des cotisations obligatoires pour les animaux importés, entre le 1^{er} janvier 1988 et le 1^{er} mai 1998. Par l'effet de la compensation prévue par l'article 17, les premiers ne peuvent plus faire valoir leurs droits au remboursement, alors que les seconds peuvent effectivement réclamer le remboursement des cotisations.

Une différence de traitement est aussi dénoncée entre ceux qui ont payé les cotisations pour des animaux nationaux et les autres citoyens qui bénéficient des garanties juridictionnelles prévues aux articles 144 et 145 de la Constitution et aux articles 92 et 93 du Traité C.E. Les premiers sont privés de ces garanties, spécialement en ce qu'ils ne peuvent invoquer devant le juge national la violation des articles 92 et 93, paragraphe 3, du Traité C.E.

Cette différence de traitement n'est pas, pour la partie requérante, raisonnablement et objectivement justifiée. Se référant aux travaux préparatoires, elle considère que le législateur justifie la différence de traitement par le fait qu'il estime que l'arrêt de la Cour de justice du 16 décembre 1992 obligerait uniquement l'Etat belge à rembourser les cotisations pour les animaux importés. Pour le requérant, la décision de la Commission européenne du 7 mai 1991 établit l'incompatibilité du système entier, étant donné qu'un de ses éléments substantiels est contraire au marché commun.

L'exécution du régime des cotisations obligatoires inscrit à l'article 32 de la loi du 24 mars 1987, en méconnaissance de l'interdiction contenue à l'article 93, paragraphe 3, du Traité C.E., conduit à l'illégalité de l'ensemble de la réglementation des cotisations obligatoires. Cette interdiction a effet direct, et elle crée, dans le chef des justiciables, des droits que le juge national doit assurer. Les dispositions attaquées privent de tout effet utile l'interdiction d'exécution de l'article 93, paragraphe 3.

En outre, le requérant estime que la circonstance que la loi du 23 mars 1998 aurait été communiquée au préalable en vertu de l'article 93, paragraphe 3, du Traité C.E., et aurait été déclarée compatible avec le marché commun par la Commission, ne porte pas atteinte au constat d'inconstitutionnalité. Enfin, il demande que l'Etat belge produise la preuve que cette loi a été notifiée au préalable à la Commission européenne et a été approuvée par celle-ci.

Le requérant estime que le traitement distinct établi par le législateur est indéniablement une ingérence dans une procédure pendante, à savoir la procédure engagée par lui contre l'Etat belge devant le Tribunal de première instance de Bruxelles. Une telle mesure ne peut être justifiée que par des circonstances exceptionnelles, qui font défaut en l'espèce.

Affaire 1453

A.7.1. Dans un premier moyen, la requérante dénonce une violation de l'article 2 du Code civil ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution par l'article 23 de la loi entreprise. La requérante s'estime discriminée par rapport aux autres contribuables, dans la mesure où la loi fiscale vaut exclusivement pour l'avenir à leur égard, alors qu'elle est appliquée rétroactivement pour la requérante. Elle considère que l'interdiction de rétroactivité est un principe général de droit, auquel il faut accorder la valeur d'un texte constitutionnel.

A.7.2. Dans un deuxième moyen, la requérante dénonce la violation, par l'article 23 de la loi du 23 mars 1998, du principe de la séparation des pouvoirs, en tant que principe général de droit, de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle considère que le législateur avait pour seul but d'échapper à une condamnation, ce qui constitue une atteinte intolérable au principe de la séparation des pouvoirs. La requérante cite la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme et l'avis rendu par le Conseil d'Etat pour dénoncer une contradiction avec le principe de l'égalité des armes entre les parties. La requérante est dès lors discriminée puisque, contrairement à l'Etat belge, elle ne dispose pas, en sa qualité de partie au procès, du pouvoir de modifier de manière inconstitutionnelle l'enjeu d'un litige pendant.

A.7.3. La requérante fait valoir un troisième moyen, pris de la violation des articles 170 et 173 de la Constitution, ainsi que des articles 10 et 11 de la Constitution. Elle considère que les cotisations prélevées sont en réalité des impôts, et qu'elles ne peuvent dès lors servir aux besoins du « Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux ». En outre, même si elles devaient s'analyser comme des rétributions, elles seraient inconstitutionnelles, étant donné l'absence de disposition légale formelle à cette fin.

A.7.4. La requérante prend un quatrième moyen de la violation de l'article 171 et des articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où la loi entreprise ne respecte pas le principe d'annuité de l'impôt édicté par l'article 171. La requérante estime donc qu'elle est discriminée, en ce qu'elle n'est pas protégée par l'article 171 de la Constitution, contrairement aux autres contribuables.

A.7.5. La requérante fait encore valoir qu'elle est discriminée de plusieurs manières et que ces discriminations ne peuvent être justifiées par les buts poursuivis.

*Affaire n° 1454**En ce qui concerne les articles 14, 17 et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998*

A.8.1. Dans la première branche du premier moyen, les requérants font valoir que ces dispositions violent les articles 10 et 11 de la Constitution, considérés conjointement avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de non-rétroactivité et celui de la sécurité juridique. Par ces dispositions, le législateur fédéral entend empêcher que les cours et tribunaux ordonnent à l'Etat belge le remboursement des cotisations perçues sous le régime de l'article 32, § 2, de la loi relative à la santé des animaux. Il s'agit, selon les requérants, d'une ingérence inadmissible du pouvoir législatif dans l'administration de la justice qui a pour effet de porter atteinte, au détriment d'une catégorie de justiciables, à des principes essentiels de l'organisation judiciaire et aux garanties juridictionnelles qui y sont liées.

A.8.2. Dans la deuxième branche du premier moyen, les requérants font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme et avec l'article 14 de cette même Convention. Par ces dispositions, le législateur prive de leur créance les redevables qui demandent le remboursement des cotisations obligatoires indûment perçues sous le régime de l'article 32, § 2, de la loi relative à la santé des animaux. Il résulte de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme que des créances pécuniaires tombent également sous l'application de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel. Les dispositions attaquées créent ainsi une distinction illicite en matière de protection du droit de propriété.

A.8.3. Dans la troisième branche du premier moyen, les requérants font valoir que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec le Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, et en particulier ses articles 12, 92, 93 et 95.

L'article 32, § 2, de la loi relative à la santé des animaux et ses mesures d'exécution ont été adoptés sans avoir été notifiés conformément à l'article 93, paragraphe 3, du Traité C.E., et sont donc totalement dénués de validité. Le législateur entrave le plein effet du droit communautaire en empêchant, par le biais des dispositions attaquées, le remboursement des cotisations perçues en violation du droit communautaire. Les requérants estiment en outre que la notification en 1996, à la Commission, des dispositions attaquées et de leur effet rétroactif n'est pas de nature à autoriser l'Etat belge à réclamer aussi pour le passé des cotisations obligatoires en compensation de cotisations autrefois indûment perçues et qui doivent être remboursées, étant donné qu'un tel effet rétroactif est incompatible avec le principe de la notification obligatoire et avec l'interdiction d'exécution avant que la Commission ait procédé à un examen. Par conséquent, les dispositions attaquées créent une distinction illicite entre les justiciables en ce qui concerne la protection de leurs droits par le Traité C.E.

A.8.4. Dans un deuxième moyen, les requérants font valoir que les articles 14, 17 et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998 violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 12 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne. Les cotisations obligatoires dues à l'exportation sont des taxes qui tombent sous l'interdiction de l'article 12 du Traité. La confirmation rétroactive de ces cotisations pour la période du 1^{er} janvier 1988 au 1^{er} janvier 1997 soumet les exportateurs à un paiement contraire au droit communautaire et les prive de la protection égale de l'article 12 du Traité C.E.

A.8.5. Dans un troisième moyen, les requérants font valoir que les articles 14, alinéa 5, et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998 violent les articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec les articles 92, 93 et 95 du Traité du 25 mars 1957 instituant la Communauté européenne, et violent les principes relatifs à la répétition des sommes indues. Les dispositions attaquées soumettent le remboursement des cotisations obligatoires concernant des animaux importés à certaines conditions que les requérants jugent incompatibles avec la protection résultant du droit communautaire européen et qui suppose une réparation sans condition. Ces dispositions opèrent par conséquent une distinction illicite entre les justiciables en ce qui concerne la protection de leurs droits.

A.8.6. Dans un quatrième moyen, les requérants font valoir que les articles 14, 17 et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998 violent les articles 10 et 11 de la Constitution. Ils considèrent que la perception prévue des montants dus en vertu de l'article 14 crée une différence de traitement entre ceux qui n'ont pas encore payé les droits dus sous le régime de la loi relative à la santé des animaux, et qui sont maintenant tenus de ne payer que le principal, et ceux qui ont déjà payé ces taxes et voient s'opérer la compensation prévue à l'article 17, alinéa 2, et qui, du fait de cette compensation, sont privés des intérêts auxquels ils avaient droit en raison du caractère indu de ces sommes.

En ce qui concerne l'article 10 de la loi du 23 mars 1998

A.8.7. Dans un moyen unique, les requérants dénoncent la violation, par l'article 10, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Ils considèrent que cette disposition a pour effet d'infliger une peine supplémentaire au redevable, en raison du non-paiement, et qu'il n'existe pas de justification raisonnable pas de la différence de traitement créée entre les redevables visés à l'article 10 et d'autres justiciables qui peuvent soumettre au juge la contestation relative aux sommes dues sans encourir une peine supplémentaire.

En ce qui concerne l'article 12, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998

A.8.8. Dans un moyen unique, les requérants font valoir que l'article 12, alinéa 1^{er}, viole les articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Cette disposition a pour effet que le redevable peut être sanctionné en raison du non-paiement des cotisations obligatoires ou du paiement de celles-ci hors des délais. Cette sanction est applicable avec effet rétroactif aux cotisations qui n'auraient pas encore été payées, et, dans cette mesure, est contraire au principe de non-rétroactivité de l'article 7 de la Convention européenne.

Arguments du Conseil des ministres dans toutes les affaires

A.9.1. Concernant la violation alléguée des articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme par le caractère partiellement rétroactif de la loi, le Conseil des ministres considère que le droit à un tribunal et le droit à un procès équitable consacrés par l'article 6 ne sont pas absolus. Il rappelle la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, et spécialement son arrêt « Building Societies » du 23 octobre 1997, qui distingue les hypothèses dans lesquelles le législateur a pour objectif d'intervenir directement dans une procédure en cours et celles dans lesquelles il ne poursuit pas cet objectif. Sur cette base, il fait valoir que trois critères permettent d'affirmer que les droits des requérants n'ont pas été violés. Premièrement, ils devaient s'attendre à ce que le législateur adopte une nouvelle loi conforme aux règles européennes sur les aides d'Etat et visant à remédier en outre au vice de procédure qui entachait la législation antérieure. Deuxièmement, il est manifeste que la loi du 23 mars 1998 est d'application générale et qu'elle n'a pas pour objectif unique ou principal de mettre à néant ou d'influencer la compétence des juridictions qui ont été saisies de demandes de remboursement. Troisièmement, les pouvoirs publics ont démontré que l'intérêt général à préserver l'emportait sur le risque de voir certains opérateurs mettre le système en cause en se prévalant d'une faute de procédure qui entachait la réglementation antérieure.

Le Conseil des ministres rappelle aussi l'arrêt n° 87/95 de la Cour d'arbitrage.

A.9.2. Le Conseil des ministres fait ensuite valoir que la loi du 23 mars 1998 n'a pas pour effet d'empêcher les juridictions de se prononcer sur l'illégalité de la législation antérieure. La loi attaquée fournit une nouvelle base légale pour le recouvrement des cotisations et distingue entre les cotisations qui ont été déclarées incompatibles par la Commission européenne et celles qui peuvent être justifiées en vertu du droit communautaire. Les premières seront, en vertu de l'article 14, dernier alinéa, de la loi, remboursées. En ce qui concerne les deuxièmes, l'illégalité qui sera éventuellement prononcée par une juridiction en dernier ressort constitue la sanction pour défaut de notification à la Commission européenne de la loi du 24 mars 1987 et de l'arrêté royal du 11 décembre 1987. La loi du 23 mars 1998 n'empêche pas que les cotisations versées sur la base de cette législation antérieure soient remboursées. Elle introduit, avec effet rétroactif, des cotisations qui n'ont pas été déclarées incompatibles par la Commission européenne, et elle prévoit en son article 17 un système de compensation. L'illégalité qui entachait les cotisations payées sur la base de la loi du 24 mars 1987 à cause du défaut de notification ne saurait s'étendre à la loi du 23 mars 1998 qui a été dûment notifiée et approuvée par la Commission européenne.

Le Conseil des ministres ajoute que le mécanisme mis en œuvre est proche de celui qui est prévu par la loi du 14 juillet 1994 relative au financement de l'Institut d'expertise vétérinaire et renvoie à cet égard à l'arrêt n° 87/95 de la Cour.

A.9.3. Quant aux objectifs poursuivis par la loi attaquée, le Conseil des ministres, se référant aux travaux préparatoires de la loi en cause, montre d'une part qu'elle a pour objectif de faire disparaître l'insécurité juridique résultant de la faute de procédure commise lors de l'adoption de la législation précédente, et, d'autre part, que le régime de rétroactivité partielle peut être justifié raisonnablement par la nécessité d'assurer le fonctionnement du Fonds et d'en garantir l'équilibre budgétaire, et ceci dans l'intérêt général. Le Conseil des ministres établit à nouveau, à cet égard, une comparaison avec le système prévu par la loi du 14 juillet 1994. En ce qui concerne l'insécurité juridique, il fait valoir que la disposition attaquée fournit une base légale pour un mécanisme qui a été notifié à la Commission européenne, et qui est en outre tout à fait compatible avec les règles du marché commun. De la sorte, le mécanisme restaure et garantit la sécurité juridique. La législation poursuit en outre l'objectif d'assurer l'égalité entre tous les opérateurs.

A.9.4. En ce qui concerne les griefs relatifs à l'article 10 de la loi attaquée, le Conseil des ministres conteste toute violation des articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme. La disposition litigieuse maintient un accès au juge. Toute personne dispose d'une possibilité concrète de contester le paiement des cotisations obligatoires devant le juge, ce qui est précisément la forme d'accès exigée par la Convention.

Par l'adoption de cette mesure, le législateur cherche à empêcher que le fonctionnement du Fonds et l'égalité des concurrents soient mis en péril par le comportement d'opérateurs économiques qui, sous prétexte qu'ils ne seraient pas redevables de la cotisation, ne la paieraient pas.

Les requérants se fondent, par ailleurs, sur une interprétation erronée du texte de l'article 10. La suspension des reconnaissances, licences et certificats n'est pas automatique en cas de non-paiement, la loi prévoit expressément que l'autorité doit procéder à une mise en demeure, ce qui l'oblige à réaliser une balance des intérêts. A ce sujet, le Conseil des ministres renvoie aux arrêts n°s 43/93 et 44/95 de la Cour. Toute autre solution mettrait l'équilibre financier du système en danger. En n'octroyant pas une compétence liée à l'administration, mais en la laissant juge de l'envoi ou non d'une mise en demeure, le législateur évite justement l'atteinte au droit à un juge qui résulterait d'un envoi systématique de mises en demeure. L'article 10 de la loi doit donc être interprété, pour être conforme à la Constitution, comme n'octroyant pas une compétence liée à l'administration.

En outre, le Conseil des ministres renvoie à la loi du 16 avril 1998 concernant les contestations relatives aux paiements au Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, qui prévoit explicitement l'accès à un juge.

Enfin, le Conseil des ministres conteste toute violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il considère que cette disposition n'est applicable qu'aux infractions pénales, ce qui n'est pas le cas en l'espèce.

A.9.5. Au sujet de la violation alléguée de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, le Conseil des ministres fait observer que les requérants n'ont pas, jusqu'à présent, obtenu une décision définitive et exécutoire, étant donné que les litiges sont toujours pendants devant la Cour de cassation. Il s'ensuit que les créances dont ils se prévalent n'ont pas un caractère certain et suffisamment établi pour être assimilables à des biens au sens de cette disposition. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt n° 25/90 de la Cour.

A.9.6. Concernant la portée de la décision de la Commission européenne du 7 mai 1991 et de l'arrêt de la Cour européenne de justice du 16 décembre 1992, le Conseil des ministres précise que la Cour ne s'est pas prononcée sur la question de savoir si les cotisations étaient ou pas constitutives d'aides d'Etat. La Cour a seulement précisé qu'une cotisation parafiscale qui constitue un avantage seulement pour les produits nationaux forme une aide incompatible avec le Traité. Seule la Commission est compétente pour décider si une aide est compatible avec le marché commun ou pas. Dans sa décision du 7 mai 1991, la Commission a constaté que l'aide, aussi bien dans sa forme que dans ses objectifs, était compatible avec le marché commun. Seul le fait que son financement provenait de retenues parafiscales qui grevaient aussi les produits communautaires importés a été jugé contraire au droit communautaire. La loi du 23 mars 1998 a précisément pour but de remédier à ce problème en établissant une distinction entre produits importés et produits nationaux.

Le Conseil des ministres conteste donc que l'ensemble du système soit illégal, et indique que cette question n'a pas encore été tranchée par la Cour de Cassation.

A.9.7. Concernant la violation alléguée des articles 12, 92, 93 et 95 du Traité C.E., le Conseil des ministres constate que, dans sa décision du 7 mai 1991, la Commission n'a pas obligé l'Etat belge à rembourser les cotisations payées ou perçues sur la base d'une législation qui ne lui avait pas été notifiée au préalable, en violation de l'article 93. Cette obligation peut être ordonnée par les tribunaux belges. En l'espèce, la question de savoir si l'obligation de rembourser porte sur toutes les cotisations, ou seulement sur les cotisations payées sur les animaux importés, est toujours pendante devant la Cour de Cassation.

De toute façon, cette éventuelle obligation de remboursement intégral ne porte pas atteinte au droit de l'Etat de prévoir une nouvelle cotisation. La loi du 23 mars 1998 a été notifiée à la Commission, qui a déclaré ne pas avoir d'objections à son sujet. Si elle avait considéré que l'effet partiellement rétroactif prévu par la loi était contraire au droit communautaire, elle l'aurait indiqué.

A.9.8. Concernant la violation alléguée des articles 170, 171 et 173 de la Constitution, le Conseil des ministres fait valoir que les cotisations prévues par la loi du 23 mars 1998 sont des rétributions et non des impôts, qu'elles sont prévues explicitement par la loi, étant donné que l'article 3 renvoie à l'article 45 des lois sur la comptabilité de l'Etat, coordonnées le 17 juillet 1991, et que même s'il fallait considérer qu'il s'agit d'un impôt, il résulte de la jurisprudence de la Cour que l'article 170 de la Constitution n'empêche pas qu'un impôt soit levé au profit d'une institution publique. Le Conseil des ministres renvoie à cet égard à l'arrêt n° 49/98 de la Cour.

A.9.9. Au sujet de la discrimination alléguée entre les opérateurs qui n'avaient pas payé les cotisations, et qui sont donc tenus actuellement au paiement de la somme en principal uniquement, et ceux qui les avaient payées et qui ne seront remboursés, éventuellement, que de la somme principale, sans les intérêts, le Conseil des ministres fait valoir que la distinction dénoncée n'existe pas, étant donné que le mécanisme de compensation prévu par l'article 17 de la loi attaquée n'exclut pas la possibilité que le remboursement ait lieu sur la base d'une condamnation judiciaire, qui emporterait obligation pour l'Etat de rembourser les sommes payées, majorées des intérêts.

A.9.10. Enfin, le Conseil des ministres fait valoir que les recours introduits dans les affaires n^{os} 1450 et 1454 ne précisent pas en quoi les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

Réponses des parties requérantes

A.10.1. En ce qui concerne la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, les requérants dans les affaires n^{os} 1414, 1450, 1452 et 1454 font valoir que si la rétroactivité est, en règle générale, à prohiber, elle l'est d'autant plus lorsqu'elle est destinée à intervenir dans des procédures en cours, sauf circonstances exceptionnelles. En l'espèce, ces circonstances ne sont pas réunies. Reprenant les trois critères énoncés par le Conseil des ministres, les requérants font valoir premièrement qu'ils ne pouvaient aucunement s'attendre à ce que le législateur adopte une nouvelle loi, de surcroît avec effet rétroactif. L'Etat n'avait pas annoncé son intention de régulariser la réglementation, et ne l'a fait que lorsqu'il a été condamné à rembourser les cotisations. Deuxièmement, les requérants font valoir que la loi avait précisément pour but d'empêcher l'ensemble des litiges en cours de connaître une issue semblable à celle qui avait été réservée à ceux qui avaient déjà abouti. Troisièmement, l'argument d'intérêt général invoqué par le Conseil des ministres est essentiellement d'ordre budgétaire. Les requérants rappellent les arrêts de la Cour d'arbitrage n^{os} 3/98 et 86/98.

A.10.2. Les requérants dans l'affaire n° 1452 estiment qu'ils ne peuvent plus obtenir, par le biais des procédures engagées contre l'Etat, le remboursement escompté, et donc que les cours et tribunaux sont, par l'effet de la loi du 23 mars 1998, dans l'impossibilité de se prononcer sur la légalité des cotisations. En effet, il ressort de l'article 21, alinéa 1^{er}, 5°, lu conjointement avec l'article 23 de la loi du 23 mars 1998, que l'arrêt royal du 11 décembre 1987 est confirmé avec effet rétroactif au 1^{er} janvier 1988. Le résultat en est que les tribunaux ne peuvent plus se fonder sur l'article 159 de la Constitution pour en contrôler la légalité.

Les requérants dans les affaires n^{os} 1452 et 1454 contestent la comparaison effectuée par le Conseil des ministres entre la présente affaire et la loi de financement de l'Institut d'expertise vétérinaire, dont la constitutionnalité a été confirmée par la Cour dans son arrêt n° 87/95. Premièrement, dans cette affaire, il s'agissait de recours au Conseil d'Etat, et non, comme en l'espèce, d'affaires pendantes devant les juridictions qui ont à se prononcer sur l'existence de droits civils des requérants. Deuxièmement, dans l'affaire de l'Institut d'expertise vétérinaire, l'arrêt royal confirmé était illégal pour un simple problème formel.

A.10.3. En ce qui concerne les objectifs poursuivis par le législateur, les parties requérantes dans l'affaire n° 1414 contestent l'objectif budgétaire avancé par le Conseil des ministres. Elles maintiennent que si le Fonds a pu exercer ses activités en bénéficiant d'autres recettes que les cotisations, en diminuant le montant de celles-ci et en ne les récupérant pas toutes, on n'aperçoit pas en quoi la rétroactivité des cotisations était indispensable pour assurer l'objectif poursuivi, et ce au mépris des principes en cause.

Les parties requérantes considèrent que, en application de l'article 91 de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage, il y a lieu de demander au Conseil des ministres de produire l'intégralité des comptes de résultats (recettes et dépenses) du Fonds de la santé et de la production des animaux, et ce pour une période équivalente à la rétroactivité des mesures litigieuses. Les documents qui seront produits par le Conseil des ministres permettront d'apprécier dans quelle mesure les cotisations constituent une part essentielle, importante ou peu importante du financement du Fonds, et, partant, si l'instauration de cotisations rétroactives sur une période qui peut atteindre dix ans constitue une mesure proportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

Les requérants dans les affaires n^{os} 1450, 1452 et 1453 font valoir qu'un simple objectif budgétaire ne peut constituer une circonstance exceptionnelle justifiant la rétroactivité. Les requérants dans l'affaire n^o 1454 citent à ce sujet l'arrêt n^o 86/98 de la Cour. Les requérants dans l'affaire n^o 1414 considèrent que, les sources de financement du Fonds ayant été élargies, l'intérêt général n'exigeait pas nécessairement que les cotisations obligatoires maintenues par la loi attaquée le soient à titre rétroactif.

Les requérants dans les affaires n^{os} 1414, 1452 et 1453 contestent aussi que la législation entreprise ait pour objectif d'assurer la sécurité juridique et de garantir un traitement égal de tous les opérateurs.

La requérante dans l'affaire n^o 1453 considère que la loi attaquée a pour but de permettre à l'Etat d'échapper aux condamnations, ce qui est contraire au principe général de la non-rétroactivité des lois et à la séparation des pouvoirs. Elle ajoute qu'il n'y a aucune justification objective pour agir de la sorte, surtout qu'en matière fiscale, il faut être encore plus circonspect. Elle cite l'avis rendu par le Conseil d'Etat.

A.10.4. Au sujet de l'article 10 de la loi attaquée, les requérants déclarent qu'il apparaît des arrêts cités par le Conseil des ministres que la Cour européenne des droits de l'homme considère le droit d'accès illimité à un juge comme fondamental, et n'admet les limitations à ce droit que dans des cas très exceptionnels et sous des conditions très strictes. L'argumentation du Conseil des ministres ne montre pas que la loi attaquée répondrait à ces exigences et conditions.

Les requérants considèrent aussi que la référence faite aux arrêts rendus par la Cour en matière fiscale n'est pas pertinente pour le cas d'espèce.

Ils ne voient pas en quoi le fait pour l'autorité de devoir mettre les contrevenants en demeure avant de mettre les sanctions prévues à l'article 10 à exécution garantit les administrés contre l'arbitraire de l'Etat, au contraire. L'autorité peut, après mise en demeure, exécuter les sanctions et empêcher donc l'activité des intéressés sans qu'un juge ait eu l'occasion de se prononcer.

Les requérants dans l'affaire n^o 1454 ajoutent qu'il s'agit d'une violation de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.10.5. Sur la violation de l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, les requérants dans l'affaire n^o 1454 font valoir que dans une espèce, les parties disposent d'une créance certaine puisqu'elles disposent d'un jugement ayant force de chose jugée, et qu'en outre, la protection de cette disposition est plus large que la propriété au sens strict, et que les créances qu'elles possèdent sur l'Etat belge répondent aux critères dégagés par la jurisprudence de la Cour européenne.

A.10.6. En ce qui concerne les animaux importés, les requérants dans l'affaire n^o 1454 considèrent que la loi rend le remboursement des cotisations impossible en pratique, et qu'en ajoutant des conditions pour ceux qui ont droit à ce remboursement, elle opère une discrimination de ces opérateurs, par rapport aux autres citoyens qui ont la possibilité de faire valoir directement les droits qu'ils tirent de l'application du droit communautaire.

A.10.7. Concernant la violation alléguée des articles 12, 92, 93 et 95 du Traité C.E., les parties requérantes dans les affaires n^{os} 1452 et 1454 contestent l'interprétation effectuée par le Conseil des ministres des décisions des autorités européennes. Pour les requérants, la Commission européenne a, dans sa décision du 7 mai 1991, constaté que l'ensemble du système (et pas uniquement les cotisations sur les animaux importés) était contraire au droit communautaire. En conséquence, c'est l'ensemble des cotisations payées qui doit être remboursé. L'illégalité du système était double : d'une part, pour défaut d'avoir été notifié à la Commission au préalable (violation de l'article 93 du Traité), d'autre part, pour incompatibilité avec le marché commun (violation de l'article 92 du Traité). Les autorités nationales doivent tirer les conséquences de cette illégalité, et ordonner le remboursement.

Du fait que la Commission européenne n'ait pas émis d'objection quant au caractère rétroactif de la loi du 23 mars 1998, il ne peut être déduit, pour les requérants, qu'elle marquerait son accord sur celui-ci. La Commission n'est pas compétente pour se prononcer sur la légalité de la rétroactivité, elle ne se prononce que sur le contenu de la mesure, par rapport aux règles du marché commun, et pour l'avenir. En vertu de l'article 93, paragraphe 3, du Traité, il revient au juge national de contrôler le respect de cette disposition. En l'occurrence, il découle de la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes que l'adoption d'une disposition rétroactive ayant pour effet de couvrir pour le passé une violation de l'article 93, paragraphe 3, du Traité aboutit à vider celui-ci de tout effet utile, et ne peut être admise.

A.10.8. La partie requérante dans l'affaire n^o 1453 confirme qu'elle considère que les cotisations en cause ont la nature d'un impôt. Le système mis en place par la loi entreprise est donc contraire au principe de l'universalité et de l'annualité de l'impôt. En outre, même s'il fallait considérer qu'il s'agit de rétributions, elles demeurent illégales et contraires à l'article 173 de la Constitution.

A.10.9. Au sujet de l'application de l'article 17 de la loi entreprise, et de la discrimination qui en découlerait quant au paiement des intérêts des cotisations payées sous l'empire de l'ancienne réglementation, les requérants dans l'affaire n^o 1454 font valoir qu'il appert de la pratique que l'Etat belge, lors de l'application de l'article 17, ne tient pas compte du calcul des intérêts, contrairement à ce qu'affirme le Conseil des ministres.

A.10.10. Les requérants dans l'affaire n^o 1414 invitent la Cour d'arbitrage à poser à la Cour de justice des Communautés européennes une question préjudicielle qui peut être libellée comme suit :

« La méconnaissance par un Etat membre de l'article 93, § 3, du Traité du 25 mars 1957 autorise-t-elle, tenant compte du principe de sécurité juridique, cet Etat membre à régulariser, *a posteriori*, les actes d'exécution qui étaient invalides du fait qu'ils avaient été pris en méconnaissance de l'article 93, § 3 ? »

Les requérants dans l'affaire n° 1452 invitent la Cour d'arbitrage à poser à la Cour de justice des Communautés européennes les questions préjudicielles suivantes :

« (1) La décision de la Commission du 7 mai 1991, où elle affirme à l'article 1^{er} du dispositif que ' Les aides accordées par la Belgique dans le secteur des bovins et des porcins, qui sont financées par la cotisation obligatoire prévue par l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, sont incompatibles avec le marché commun ' doit-elle s'interpréter en ce sens que toutes les aides doivent être considérées comme incompatibles ou uniquement pour autant que leur financement a eu lieu à partir de prélèvements parafiscaux qui grèvent les produits importés ?

(2) L'article 92, paragraphes 2 et 3, du Traité C.E. doit-il s'interpréter en ce sens que si la Commission déclare incompatible avec le marché commun un régime d'aides comportant des aides qu'octroie à certains produits ou entreprises nationaux un fonds spécialement créé à cette fin et qui sont financées par des prélèvements parafiscaux sur les produits nationaux et importés, cette incompatibilité s'étend au régime d'aides dans son ensemble, en ce compris aussi bien les redevances pour les produits nationaux que pour les produits importés ?

(3) S'il découle de la réponse aux questions préjudicielles susmentionnées qu'une décision de la Commission, qui déclare incompatible avec le marché commun un régime d'aides qui ne lui a pas été communiqué sur la base de l'article 92, paragraphes 1 ou 3, du Traité C.E., ne s'étend qu'aux prélèvements pour les produits importés, l'article 93, paragraphe 3, du Traité C.E. est-il néanmoins violé en ce qu'a été exécutée non seulement le prélèvement pour produits importés mais également le prélèvement pour produits nationaux, sans notification préalable et approbation de la Commission ? »

- B -

Quant à la recevabilité

B.1.1. Les requérants demandent l'annulation partielle de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux.

D'une part, cette loi crée un Fonds et prévoit son financement, entre autres au moyen de cotisations obligatoires à charge des personnes « physiques ou morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux », et elle abroge les paragraphes 2 et 3 de l'article 32 de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux, qui instituait le « Fonds de la santé et de la production des animaux ».

D'autre part, elle reproduit le contenu des arrêtés royaux relatifs aux cotisations obligatoires à ce dernier Fonds, avec entrée en vigueur rétroactive à la date d'entrée en vigueur de ces arrêtés.

B.1.2. Le Conseil des ministres conteste l'intérêt des requérants dans l'affaire n° 1414 à demander l'annulation des articles 16, 20, 21 et 23, ce dernier en tant qu'il s'applique aux articles 16, 20 et 21 de la loi du 23 mars 1998. L'intérêt de ces parties à demander l'annulation des articles 14 et 15 et l'intérêt à agir des autres parties requérantes n'est pas contesté.

B.1.3. Les requérants dans l'affaire n° 1414 sont des entreprises actives dans les secteurs de l'élevage et de la commercialisation de bovins et de porcs, ainsi que dans le commerce de viande et de produits d'animaux.

B.1.4. L'article 14 de la loi du 23 mars 1998 met à charge des abattoirs et des exportateurs des cotisations par bovin, veau et porc abattus ou exportés vivants à partir du 1^{er} janvier 1988 et précise que ces cotisations obligatoires sont répercutées vers le producteur. Cette disposition affecte directement et défavorablement les parties requérantes.

B.1.5. L'article 15 de la loi du 23 mars 1998 met à charge des responsables d'exploitation où sont détenus des porcs des cotisations par porc détenu à partir du 1^{er} janvier 1993. Cette disposition affecte directement et défavorablement les parties requérantes.

B.1.6. L'article 16 de la loi du 23 mars 1998 met à charge des établissements laitiers et des titulaires de licences de vente de produits laitiers des cotisations par kilogramme de produits dérivés du lait et des prélèvements à partir du 1^{er} janvier 1995. Les requérants ne démontrant pas qu'ils exercent une activité dans ce secteur, ils n'établissent pas qu'ils pourraient être affectés directement et défavorablement par cette disposition.

B.1.7. L'article 20 de la loi du 23 mars 1998 porte confirmation avec effet à la date de son entrée en vigueur de l'arrêté royal du 24 juin 1997 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, fixées pour le secteur avicole. Les requérants ne démontrant pas qu'ils exercent une activité dans ce secteur, ils n'établissent pas qu'ils pourraient être affectés directement et défavorablement par cette disposition.

B.1.8. L'article 21, alinéa 1^{er}, de la loi du 23 mars 1998 abroge les dispositions de la loi du 24 mars 1987 concernant le « Fonds de la santé et de la production des animaux » et les dispositions réglementaires relatives aux cotisations obligatoires et aux rétributions à payer à ce Fonds. L'article 21, alinéa 2, maintient en vigueur les autres arrêtés réglementaires pris en exécution des lois abrogées par l'alinéa 1^{er} jusqu'à leur abrogation explicite. Les requérants ne démontrent pas en quoi ils pourraient être affectés directement et défavorablement par l'alinéa 1^{er} de cette disposition.

B.1.9. L'article 23 de la loi du 23 mars 1998 règle l'entrée en vigueur, entre autres, des articles 14, 15, 16 et 21, alinéa 1^{er}, 5^o, 6^o et 7^o, de la même loi. En ce qu'elle prévoit que les articles 14 et 15 produisent leurs effets respectivement le 1^{er} janvier 1988 et le 1^{er} janvier 1993, cette disposition affecte directement et défavorablement les parties requérantes.

B.1.10. Le recours en annulation dans l'affaire n° 1414 n'est recevable qu'en tant qu'il vise les articles 14, 15, 21, alinéa 2, et 23, ce dernier en tant qu'il s'applique aux articles 14 et 15 de la loi du 23 mars 1998.

Quant au fond

Quant aux articles 14, 15, 21, alinéa 2, et 23 de la loi du 23 mars 1998

B.2. L'article 14 de la loi du 23 mars 1998 dispose :

« Les cotisations obligatoires suivantes au Fonds sont mises à charge des abattoirs et des exportateurs :

1° pour la période du 1^{er} janvier 1988 au 30 juin 1989 :

315 francs par bovin, 105 francs par veau et 20 francs par porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

2° pour la période du 1^{er} juillet 1989 au 31 décembre 1990 :

0,80 franc par kg de carcasse pour tout bovin et tout veau et 0,25 franc par kg de carcasse pour tout porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

3° pour la période du 1^{er} janvier 1991 au 30 juin 1995 :

630 francs par bovin, 200 francs par veau et 40 francs par porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

4° pour la période du 1^{er} juillet 1995 au 31 mars 1996 :

560 francs par bovin, 180 francs par veau et 40 francs par porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

5° pour la période du 1^{er} avril 1996 au 31 décembre 1996 :

504 francs par bovin, 162 francs par veau et 40 francs par porc, s'ils ont été abattus ou exportés vivants pendant cette période;

6° pour la période du 1^{er} janvier 1997 au 1^{er} jour du mois qui suit la publication de la présente loi au *Moniteur belge* :

454 francs par bovin et 146 francs par veau, s'ils sont abattus pendant cette période;

7° pour la période du 1^{er} jour qui suit la publication de la présente loi au *Moniteur belge* à la date à laquelle le Roi aura fixé les montants visés à l'article 6, § 1^{er};

410 francs par bovin et 132 francs par veau, s'ils sont abattus pendant cette période.

Ces cotisations obligatoires sont répercutées vers le producteur.

Ces cotisations obligatoires ne sont dues que pour les animaux nationaux. Elles ne sont pas dues pour les animaux importés. Elles ne sont plus dues pour les animaux exportés à partir du 1^{er} janvier 1997.

En ce qui concerne les animaux importés, les cotisations obligatoires, qui à partir du 1^{er} janvier 1988 ont été payées en application de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, modifié par les arrêtés royaux des 8 avril 1989, 23 novembre 1990, 19 avril 1993, 15 mai 1995, 25 février 1996 et 13 mars 1997, sont remboursées aux créanciers qui apportent la preuve que les cotisations obligatoires payées par eux concernaient des animaux importés, que ces cotisations obligatoires n'ont pas été répercutées par eux vers le producteur ou que leur répercussion a été annulée et qu'ils ont payé toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux, en ce compris les animaux d'abattage exportés et les animaux d'élevage et de rente exportés. »

L'article 15 de la même loi dispose :

« Les cotisations obligatoires suivantes au Fonds sont mises à charge des responsables des exploitations où sont détenus des porcs :

1° pour la période du 1^{er} janvier 1993 au 31 décembre 1995 :

— 125 francs ou 100 francs par porc d'élevage qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation, selon que des porcelets quittent ou non l'exploitation. Ces montants sont augmentés de 10 francs pour des exploitations où peuvent être détenus plus de 200 porcs d'élevage;

— 85 francs ou 35 francs par porc à l'engrais qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation, selon que des porcelets sont introduits ou non dans l'exploitation. Ces montants sont augmentés de 10 francs pour des exploitations où peuvent être détenus plus de 1500 porcs à l'engrais;

2° pour la période du 1^{er} janvier 1996 jusqu'à la date à laquelle le Roi aura fixé les montants visés à l'article 6, § 1^{er} :

— 37 francs ou 12 francs par porc d'élevage qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation, selon que des porcelets quittent ou non l'exploitation. Toutefois, dans le cas où la sortie de porcelets se fait toujours vers la même exploitation où ils sont détenus jusqu'à l'abattage, la cotisation obligatoire est de 12 francs par porc d'élevage qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation. Ces montants sont augmentés de 10 francs pour des exploitations où peuvent être détenus plus de 200 porcs d'élevage;

— 106 francs ou 35 francs par porc à l'engrais qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation, selon que des porcelets sont introduits ou non dans l'exploitation. Toutefois, au cas où les porcelets proviennent toujours de la même exploitation d'origine où ils sont nés, la cotisation obligatoire est de 35 francs par porc à l'engrais qui peut être détenu, avec un minimum de 250 francs par exploitation. Ces montants sont augmentés de 10 francs pour des exploitations où peuvent être détenus plus de 1500 porcs à l'engrais.

Les cotisations obligatoires visées dans le présent article sont augmentées de 50 % lorsque l'exploitation ne dispose pas de l'attestation visée dans l'arrêté royal du 14 juin 1993 déterminant les conditions d'équipement pour la détention de porcs. »

L'article 21, alinéa 2, de la même loi dispose :

« Les arrêtés réglementaires pris en exécution des lois visées à l'alinéa 1^{er} restent en vigueur jusqu'à leur abrogation explicite. »

L'article 23 de la même loi dispose :

« La présente loi entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l'exception de l'article 14 et de l'article 21, alinéa 1^{er}, 5°, qui produisent leurs effets le 1^{er} janvier 1988, de l'article 15 et [de] l'article 21, alinéa 1^{er}, 6°, qui produisent leurs effets le 1^{er} janvier 1993 et de l'article 16 et [de] l'article 21, alinéa 1^{er}, 7°, qui produisent leurs effets le 1^{er} janvier 1995. »

Quant aux moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme, et avec les principes généraux de la non-rétroactivité des lois et de la séparation des pouvoirs

B.3.1. En conférant un effet rétroactif aux cotisations qu'il met à charge des abattoirs, des exportateurs de bovins et de veaux et des responsables des exploitations où sont détenus des porcs, le législateur aurait porté une atteinte discriminatoire à leurs droits à un procès équitable, à l'égalité des armes et à l'accès à un juge, en ce qu'ils seraient mis dans l'impossibilité d'invoquer devant les juridictions la violation de l'article 88, paragraphe 3, (ancien article 93, paragraphe 3) du Traité C.E., ou d'obtenir l'exécution des décisions judiciaires ayant constaté la violation de cette disposition par l'article 32, §§ 2 et 3, de la loi du 24 mars 1987 relative à la santé des animaux.

B.3.2. L'article 88 (ancien article 93), paragraphe 3, du Traité CE oblige les Etats membres à informer la Commission de tout projet tendant à instituer ou à modifier des mesures d'aide afin qu'elle puisse examiner leur compatibilité avec le marché commun. La même disposition interdit à l'Etat membre concerné de mettre à exécution les mesures projetées avant que la Commission ait pris une décision finale. Les mesures d'aide qui sont exécutées prématurément et *a fortiori* celles qui sont exécutées sans avoir été signalées sont illicites.

B.3.3. Les dispositions attaquées ne peuvent en aucun cas aboutir à mettre en cause des décisions judiciaires passées en force de chose jugée. Si elles poursuivaient un tel objectif, elles violeraient les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elles priveraient une catégorie de personnes du bénéfice de décisions judiciaires devenues définitives, ce qu'aucune circonstance ne pourrait justifier.

Il est vrai que ces mêmes dispositions sont de nature à influencer les litiges qui sont actuellement pendants devant les juridictions de l'ordre judiciaire. Elles ne mettent cependant pas les parties requérantes dans l'impossibilité d'invoquer devant les juridictions la violation de l'article 88 (ancien article 93), paragraphe 3, du Traité C.E. La Cour observe du reste que le deuxième moyen, dans l'affaire n° 1452, est pris de la violation de dispositions constitutionnelles lues en combinaison avec les articles 87 et 88 (anciens articles 92 et 93) du Traité C.E.

La Cour constate que les mesures d'aide contenues dans la loi du 24 mars 1987 ont été exécutées sans communication préalable à la Commission et qu'elles doivent donc en principe être remboursées, mais cette constatation ne saurait porter atteinte au respect, par les dispositions actuellement attaquées, des articles 87 et 88 (anciens articles 92 et 93) du Traité C.E. Elles ont en effet été communiquées à temps à la Commission et ont été déclarées compatibles avec le marché commun.

Il convient d'ailleurs d'observer que les parties requérantes ne contestent pas les mesures d'aide mais uniquement le sort des cotisations prélevées afin d'en assurer le financement.

La méconnaissance de la communication préalable obligatoire d'une mesure d'aide à la Commission ne peut faire naître le droit intangible d'être dispensé à jamais de tout paiement du prélèvement contesté, alors même que son paiement serait fondé sur un acte nouveau dont la conformité avec le Traité C.E. et la Constitution serait incontestable. Cet acte ne serait inconstitutionnel que s'il violait lui-même les articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions mentionnées au moyen.

B.4. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit déterminée, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

B.5. Les articles 14, 15 et 23 de la loi du 23 mars 1998 ne se heurtent pas aux dispositions européennes relatives aux aides d'Etat puisque le législateur a renoncé à la part des cotisations frappant les produits importés. Ils ne créent pas d'insécurité juridique puisqu'ils reproduisent le contenu de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux. S'il est vrai que les articles attaqués ont un effet rétroactif, ils ne contiennent toutefois aucune disposition nouvelle qui s'écarterait de celles qui figuraient dans l'arrêté royal précité, de telle sorte qu'ils ne font que consolider des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée. Ces derniers pouvaient s'attendre au maintien de la mesure après l'accomplissement de l'obligation de communication méconnue. La loi attaquée a été notifiée à la Commission européenne, conformément à l'article 88 (ancien article 93), paragraphe 3, du Traité C.E., et la Commission, par sa lettre du 9 août 1996, a fait savoir au Gouvernement que, « dans le cadre de l'examen conformément aux articles 87 à 89 (anciens 92 à 94) du Traité », elle n'a pas d'objection à son instauration. En outre, depuis la décision de la Commission européenne du 7 mai 1991, on savait déjà que l'aide visée à l'arrêté royal du 11 décembre 1987 n'était incompatible avec le marché commun que « dans la mesure où la cotisation obligatoire frappe également au stade de l'abattage les produits importés en provenance des autres Etats membres ».

B.6. Les cotisations attaquées sont une source importante de financement du Fonds pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux. Le législateur a pu estimer que l'intérêt général, et plus particulièrement la santé publique, exige que soit maintenue une mesure qui existe depuis 1987 et qui est indispensable à la santé et à la qualité des animaux et des produits animaux.

B.7. En tant que les dispositions attaquées peuvent avoir une influence sur des procès en cours, le fait, constaté au B.3.3, que la Commission ait déclaré sans réserve que la loi du 23 mars 1998 est compatible avec le marché commun, d'une part, et l'importance exceptionnelle de la santé publique en cause, d'autre part, offrent en l'espèce une justification à l'intervention du législateur.

Le moyen est dépourvu de fondement.

B.8. Etant donné que la rétroactivité du système de cotisations mis en place par les articles 14, 15 et 23 n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, et qu'aucun grief distinct n'est articulé concernant l'article 21, alinéa 2, il n'y a pas lieu d'examiner cette disposition.

Quant au moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 25 (ancien article 12) du Traité C.E.

B.9.1. Les requérants dans l'affaire n° 1454 dénoncent la violation, par les articles 14, 17 et 21, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998, des articles 10 et 11 de la Constitution, lus conjointement avec l'article 25 (ancien article 12) du Traité C.E. Cette disposition prévoit que les Etats membres doivent s'abstenir d'introduire entre eux de nouveaux droits de douane ou des taxes d'effet équivalent. Les requérants estiment que les cotisations obligatoires dues sur les animaux exportés prélevées avant le 1^{er} janvier 1997 tombent sous cette interdiction.

B.9.2. La Cour observe que ni la Commission européenne en sa décision du 7 mai 1991, ni la Cour de justice des Communautés européennes en son arrêt du 16 décembre 1992 n'ont estimé que les cotisations perçues sur les animaux destinés à l'exportation étaient contraires à l'article 25 (ancien article 12), alors que les cotisations sur les produits et les animaux importés étaient considérées comme contraires à cette même disposition.

Le moyen ne peut être accueilli.

Quant aux moyens pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme (affaires n^{os} 1414 et 1454)

B.10. Dès lors qu'il existe, en faveur des requérants, une espérance légitime de voir reconnaître par le juge le caractère illégal de certaines des cotisations perçues sur la base de la loi du 24 mars 1987 et des arrêtés d'exécution de celle-ci, la créance portant sur leur récupération peut être considérée comme un bien au sens de la disposition conventionnelle invoquée au moyen.

La loi attaquée n'exproprie toutefois pas les requérants. En effet, en abrogeant la base légale de ces cotisations, cette loi leur reconnaît un caractère indu. Le fait qu'elle opère une compensation entre ces créances et les cotisations dues sur la base des dispositions concernées ne peut être considéré comme contraire à l'article 1^{er} du Premier Protocole additionnel, l'établissement de ces cotisations n'ayant pas été jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, lus notamment en combinaison avec l'article 6 de la Convention. Ce faisant, la loi attaquée opère un juste équilibre entre l'intérêt général et celui des parties requérantes, en ce qu'elle constitue une réglementation de l'usage des biens qui a pu valablement être considérée comme nécessaire pour assurer le paiement des impôts ou autres contributions au sens dudit article 1^{er}.

Quant au moyen qui dénonce une discrimination entre ceux qui ont payé, entre le 1^{er} janvier 1988 et le 1^{er} mai 1998, des cotisations sur les animaux importés et ceux qui ont payé, durant la même période, des cotisations sur les animaux nationaux

B.11.1. Le requérant dans l'affaire n^o 1452 dénonce encore la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec plusieurs dispositions constitutionnelles ou de droit international, dans la mesure où l'article 14 établit une distinction entre ceux qui ont payé des cotisations relatives à des animaux importés et qui peuvent en obtenir le remboursement et ceux qui ont payé des cotisations relatives à des animaux nationaux qui ne peuvent en obtenir le remboursement.

B.11.2. Il ressort de la décision de la Commission européenne du 7 mai 1991 et de l'arrêt de la Cour de justice des Communautés européennes du 16 décembre 1992 que ceux qui ont payé des cotisations sur les animaux importés, contrairement aux règles du marché commun, se trouvent, au regard de l'article 87 (ancien article 92) du Traité C.E., dans une situation essentiellement différente de ceux qui ont payé des cotisations sur les animaux nationaux. Il en résulte que le législateur, en établissant la distinction de traitement critiquée, n'a pas violé les articles 10 et 11 de la Constitution.

Quant au moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes relatifs à la répétition des sommes indues.

B.12.1. Les requérants dans l'affaire n^o 1454 poursuivent encore l'annulation de l'article 14, dernier alinéa, de la loi du 23 mars 1998, pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les principes relatifs à la répétition des sommes indues et avec certaines dispositions de droit européen. Ils considèrent en effet que cette disposition grève de conditions incompatibles avec les dispositions citées au moyen le remboursement des cotisations payées sur les animaux importés et jugées contraires aux règles du marché commun par la Commission européenne.

B.12.2. D'une part, la Cour constate que la disposition en cause met à charge des opérateurs qui demandent le remboursement des cotisations indûment payées la preuve du paiement des cotisations visées. Une telle exigence ne paraît pas représenter une charge déraisonnable ou disproportionnée pour les opérateurs concernés.

D'autre part, la Cour constate que la disposition en cause met encore à charge des opérateurs la preuve du paiement de toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux. Ce faisant, le législateur subordonne le remboursement des sommes indues à la production de la preuve de paiements d'autres sommes, dues pour une cause différente et étrangère aux premières. Cette condition est exorbitante du droit commun relatif à la répétition des sommes indues. En outre, elle met à charge des personnes concernées une preuve particulièrement lourde. Elle crée une différence de traitement entre les créanciers de l'Etat qui peuvent prétendre au remboursement des cotisations indûment payées sur les animaux importés et tous les autres créanciers en remboursement de l'indu. La Cour n'aperçoit pas de justification raisonnable pour cette différence de traitement. L'obligation pour les opérateurs concernés par le dernier alinéa de l'article 14 d'apporter la preuve qu'ils ont payé toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux, en ce compris les animaux d'abattage exportés et les animaux d'élevage et de rente exportés doit dès lors être annulée.

Quant au moyen pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution lus conjointement avec les articles 170, 171 et 173 de la Constitution

B.13.1. Les requérants dans l'affaire n^o 1453 dénoncent la violation, par l'article 23 de la loi du 23 mars 1998, des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec les dispositions constitutionnelles concernant les impôts.

B.13.2. Il ressort de la formulation du moyen que les requérants interprètent les articles 170 et 173 de la Constitution en ce sens qu'il ne peut être établi d'impôt au profit d'un organisme public.

B.13.3. L'article 170 de la Constitution n'a pas cette portée. Il règle la répartition des compétences en matière fiscale aussi bien entre l'Etat, les communautés, les régions et les administrations locales qu'entre les pouvoirs législatif et exécutif, en réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la décision d'établir une imposition et la fixation des éléments essentiels de celle-ci.

B.13.4. Les requérants dénoncent encore une violation du principe de l'annualité de l'impôt établi par l'article 171 de la Constitution.

L'article 171 de la Constitution institue une tutelle et un contrôle du pouvoir législatif sur le pouvoir exécutif. Cette disposition implique que le pouvoir exécutif ne peut percevoir les impositions réglées par une loi ou en vertu de celle-ci qu'après y avoir été habilité par le pouvoir législatif, dans une loi budgétaire ou une loi de financement. L'habilitation, qui vaut pour un seul exercice fiscal et doit dès lors être renouvelée chaque année, porte donc uniquement sur le caractère exécutoire à conférer à un règlement élaboré à un autre niveau.

B.13.5. Il résulte de ce qui précède que l'article 23 de la loi du 23 mars 1998 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 170, 171 et 173 de celle-ci.

Quant à l'article 17 de la loi du 23 mars 1998

B.14.1. L'article 17 de la loi du 23 mars 1998 dispose :

« L'Administration de la Santé animale et de la Qualité des produits animaux du Ministère des Classes moyennes et de l'Agriculture fait le nécessaire pour la perception des cotisations obligatoires visées aux articles 14 et 15 et des prélèvements, visés à l'article 16.

Le cas échéant la compensation s'opère de plein droit par la seule force de la loi entre les montants qui sont dus en vertu des dispositions des articles 14, 15 et 16 et les montants payés en application de l'arrêté royal du 11 décembre 1987 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux, de l'arrêté royal du 14 juin 1993 relatif aux cotisations obligatoires au Fonds de la santé et de la production des animaux fixées d'après les risques sanitaires liés aux exploitations où sont détenus des porcs et de l'arrêté royal du 5 juillet 1995 fixant les rétributions à payer au Fonds de la santé et de la production des animaux par les établissements laitiers et par les titulaires de licences de vente de produits laitiers. »

B.14.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 1454 articulent deux griefs contre l'article 17 de la loi du 23 mars 1998. D'une part, elles considèrent que le principe de la compensation lui-même est contraire, en tant qu'il est lié à l'entrée en vigueur rétroactive des articles 14 et 15, aux articles 10 et 11 de la Constitution. D'autre part, elles dénoncent une violation de ces mêmes dispositions par le mécanisme de compensation mis en place par l'article 17, qui créerait, selon elles, une différence de traitement discriminatoire entre ceux qui n'ont pas encore payé les droits dus sous le régime de la loi de 1987 relative à la santé des animaux et ceux qui ont déjà payé ces taxes et voient s'opérer la compensation.

B.14.3. Pour les raisons exposées sous B.3.3 à B.7, le législateur n'a pas violé les articles 10 et 11 de la Constitution en imposant rétroactivement les cotisations en cause. Le premier grief dirigé contre l'article 17 ne peut, par conséquent, être admis.

B.14.4. Le second grief dirigé contre l'article 17 est tiré du fait que ceux qui avaient payé les cotisations dues sur la base de la loi du 24 mars 1987 et voient par conséquent s'opérer la compensation prévue par l'article 17 sont privés des intérêts auxquels ils avaient droit en raison du paiement indu de ces droits, étant donné que la loi du 24 mars 1987 et ses arrêtés d'exécution ont été abrogés avec effet rétroactif, alors que ceux qui n'avaient pas payé ces cotisations, mais doivent actuellement les payer en vertu des dispositions rétroactives de la loi du 23 mars 1998, ne sont tenus de payer pour le passé que les sommes en principal. Ceux qui avaient payé les cotisations dues sur la base de la loi du 24 mars 1987 et de ses arrêtés d'exécution seraient donc discriminés par rapport à ceux qui ne les avaient pas payées dans la mesure où le mécanisme de compensation prévu par l'article 17, alinéa 2, ne tient pas compte de la créance sur les intérêts que ceux qui ont payé détiennent sur l'Etat.

B.14.5. La différence de traitement dénoncée est inhérente au système de rétroactivité dont il a été constaté en B.8 qu'il n'est pas contraire à la Constitution. Ce système aurait des effets disproportionnés si, afin d'éviter ce traitement différent, il obligeait ceux qui s'acquittent aujourd'hui des cotisations à payer un intérêt depuis les dates de leur déduction. Il ne serait pas davantage justifiable s'il créditaient ceux qui avaient payé les cotisations avant l'entrée en vigueur de la loi attaquée des intérêts échus depuis ce paiement. Non seulement une telle mesure priverait le Fonds d'une partie importante des ressources indispensables à son fonctionnement, mais elle dérogerait à la règle selon laquelle le remboursement de l'indu ne donne lieu au paiement d'intérêts qu'en cas de mauvaise foi de celui qui a reçu (article 1378 du Code civil).

Il en découle qu'en prévoyant une compensation entre les sommes payées sur la base des dispositions abrogées et les sommes dues sur la base des articles 14, 15 et 16, l'article 17 ne viole pas les dispositions visées aux moyens.

Quant à l'article 10 de la loi du 23 mars 1998

B.15. L'article 10 de la loi du 23 mars 1998 dispose :

« En cas de non-paiement par le débiteur des cotisations obligatoires ou des prélèvements visés à la présente loi, même si le paiement fait l'objet d'une contestation devant les tribunaux, l'agrément ou la licence visés aux articles 12, 13, 15 et 18bis de la loi susvisée du 24 mars 1987 et à l'article 3 de la loi susvisée du 28 mars 1975 et le cas échéant la délivrance de certificats en application de l'article 19 de la loi précitée du 24 mars 1987 et de l'article 3 de la loi précitée du 28 mars 1975 sont suspendus à partir du quinzième jour ouvrable qui suit celui de la notification de la mise en demeure par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception.

La mise en demeure reproduit le texte de l'alinéa précédent.

La mesure précitée cesse ses effets de plein droit le premier jour ouvrable qui suit celui où les cotisations obligatoires ou les prélèvements dus ont été crédités effectivement au compte du Fonds. »

B.16. Les requérants dans l'affaire n° 1450 poursuivent l'annulation de cette disposition pour violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 6.1 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Ils soutiennent que l'article 10 porte atteinte à leur droit d'accès à un juge et que cette atteinte n'est pas justifiée par des motifs sérieux et fondés. Ils estiment en outre que les contraintes prévues dans la disposition entreprise sont tout à fait disproportionnées.

B.17. Les parties requérantes ne contestent pas la constitutionnalité du régime des agréments et licences dont la loi attaquée est le prolongement. Dans ce régime, le « Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux » se voit confier une mission centrale : il se charge des frais des contrôles, vérifications et expertises prévus en vue de préserver la santé publique. Il doit lui-même retirer une grande partie de ses moyens du secteur en question, par le biais de cotisations et prélèvements obligatoires à charge des personnes physiques et morales qui produisent, transforment, transportent, traitent, vendent ou commercialisent des animaux ou des produits animaux. Ce mode de financement subordonne ainsi le fonctionnement du Fonds au paiement, dans les délais, des cotisations et prélèvements obligatoires.

B.18.1. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur - afin d'assurer la perception des cotisations et prélèvements obligatoires et de préserver ainsi la viabilité du Fonds - de prévoir un régime dans lequel l'avantage qui est lié à des agréments et licences est subordonné à l'obligation de payer des cotisations et des prélèvements. La Cour doit toutefois veiller à ce que le législateur respecte les principes d'égalité et de non-discrimination.

B.18.2.1. La mesure entreprise de suspension des agréments et licences en cas de défaut de paiement s'écarte certes, comme le font valoir les parties requérantes, de la sanction de droit commun qui consiste, en cas de non-paiement et dans l'attente du règlement du litige, à faire courir les intérêts légaux à partir de la mise en demeure. Compte tenu de l'objectif de la loi et de la mission non contestée du Fonds, cette dérogation trouve toutefois en l'espèce une justification raisonnable dans la nécessité de préserver le bon fonctionnement et la continuité du régime élaboré en vue de protéger la santé publique. Selon les travaux préparatoires, ladite suspension doit même être considérée comme un moyen pour lutter contre la fraude (*Doc. parl.*, Chambre, 1996-1997, n° 1181/3, p. 6).

La mesure - à laquelle s'ajoute, le cas échéant, le doublement des cotisations obligatoires prévu par l'article 18 - ne saurait davantage être considérée comme disproportionnée dès lors que le contribuable ou le redevable resté en défaut de paiement est informé préalablement du fait qu'il dispose de quinze jours pour se mettre en règle et que la suspension est immédiatement levée dès que sont payés la cotisation ou le prélèvement.

B.18.2.2. La disposition contestée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution considérés isolément.

B.18.3.1. L'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme garantit le droit à l'accès au juge lorsque sont contestés des droits et obligations de caractère civil. Ce droit doit, en vertu des articles 10 et 11 de la Constitution, être assuré sans discrimination.

Contrairement à ce qu'allèguent les parties requérantes, elles conservent le droit de saisir un juge des contestations relatives à des cotisations et prélèvements obligatoires. La disposition entreprise ne porte donc pas atteinte de manière discriminatoire au droit d'accès à un juge.

B.18.3.2. La disposition contestée ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6.1 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.19. Le moyen ne peut être retenu.

Quant à l'article 12, premier tiret, de la loi du 23 mars 1998

B.20. L'article 12, premier tiret, de la loi du 23 mars 1998 dispose :

« Sans préjudice de l'application éventuelle des peines plus sévères, fixées par le Code pénal ou par les lois pénales particulières, est puni d'une amende de cent à cinq mille francs :

— celui qui ne paie pas les montants, dus au Fonds et visés à l'article 5, ou qui ne paie pas la totalité de ces montants dans le délai,

ou [...] ».

B.21.1. Les requérants dans l'affaire n° 1454 poursuivent l'annulation de cette disposition, estimant que, dans la mesure où elle est applicable aux cotisations instaurées avec effet rétroactif par la loi du 23 mars 1998 qui n'auraient pas encore été payées par le redevable, elle est contraire au principe de la non-rétroactivité inscrit à l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

B.21.2. La Cour observe que, en vertu de l'article 23, l'article 12 est entré en vigueur le jour de la publication de la loi du 23 mars 1998 au *Moniteur belge*. Cette disposition n'a pas, contrairement à ce qu'affirment les requérants, d'effet rétroactif. Elle n'est dès lors pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

— annule, dans l'article 14 de la loi du 23 mars 1998 relative à la création d'un Fonds budgétaire pour la santé et la qualité des animaux et des produits animaux, les mots « et qu'ils ont payé toutes les cotisations obligatoires pour les animaux nationaux, en ce compris les animaux d'abattage exportés et les animaux d'élevage et de rente exportés »;

— rejette les recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 février 2000, par le siège précité, dans lequel le juge H. Coremans est remplacé, pour le prononcé, par le juge E. De Groot, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

L. Potoms.

Le président,

M. Melchior.

ARBITRAGEHOF

N. 2000 — 575

[C — 2000/21085]

Arrest nr. 17/2000 van 9 februari 2000

Rolnummers 1414, 1450, 1452, 1453 en 1454

In zake : de beroepen tot vernietiging van de artikelen 10, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 21, laatste lid, en 23 van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, ingesteld door E. Pelsser en anderen, de n.v. Georges Lornoy en Zonen en anderen, de n.v. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, de n.v. Distriporc en de n.v. Viande Express en anderen.

Het Arbitragehof,

samengesteld uit de voorzitters M. Melchior en G. De Baets, en de rechters H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts en M. Bossuyt, bijgestaan door de griffier L. Potoms, onder voorzitterschap van voorzitter M. Melchior,

wijst na beraad het volgende arrest :

I. Onderwerp van de beroepen

a. Bij verzoekschrift dat aan het Hof is toegezonden bij op 11 september 1998 ter post aangetekende brief en ter griffie is ingekomen op 14 september 1998, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 14, 15, 16, 20, 21 en 23 van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 april 1998), door E. Pelsser, wonende te 4880 Aubel, rue Kierberg 2, de e.b.v.b.a. E. Pelsser, met maatschappelijke zetel te 4880 Aubel, rue Kierberg 2, Y. Daenen, wonende te 4600 Wezet, rue de Dalhem 23/D2, E. Debruycker, wonende te 9290 Overmere, Moenstraat 178, de n.v. Debruycker, met maatschappelijke zetel te 9290 Overmere, Moenstraat 178, de n.v. Claude Picron et Fils, met maatschappelijke zetel te 7971 Wadelincourt, rue des Briqueteries 4, de b.v.b.a. Bernard, met maatschappelijke zetel te 6900 Humain, rue de Thys 42, de b.v.b.a. Lietaer, met maatschappelijke zetel te 8930 Lauwe, Waterstraat 124, B. Waneukem, wonende te 7823 Aat, chemin des Bragues 10, de b.v.b.a. Pol Bastin, met maatschappelijke zetel te 6660 Houffalize, rue de la Villa Romaine 52, E. Schleck, wonende te 4760 Büllingen, Wirtzfeld 55, H. Solheid, wonende te 4760 Büllingen, Marktplatz 250, D. Masson, wonende te 6460 Bailièvre, Les Fermes 69, de n.v. Kessler, met maatschappelijke zetel te 4760 Büllingen, Dor 284, de n.v. Dovran, met maatschappelijke zetel te 4650 Herve, Ferme de Rosay 77, de n.v. Agrigaume, met maatschappelijke zetel te 6810 Chiny-Izel, rue du Haut Courtil 12, en J. Kessler, wonende te 4837 Baelen, rue Heggenbrück 5.

Die zaak is ingeschreven onder nummer 1414 van de rol van het Hof.

b. Bij verzoekschriften die aan het Hof zijn toegezonden bij op 28 en 30 oktober 1998 ter post aangetekende brieven en ter griffie zijn ingekomen op 29 oktober en 3 november 1998, is beroep tot vernietiging ingesteld van de artikelen 10, 12, 14, 17, 21, laatste lid, en 23 van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten (bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 30 april 1998), door :

— de n.v. Georges Lornoy en Zonen, met maatschappelijke zetel te 2440 Geel, Winkelom 52, de n.v. Jos Theys, met maatschappelijke zetel te 3500 Hasselt, Havenstraat 15, de n.v. Vee- en Vleeshandel Vanlommel, met maatschappelijke zetel te 2260 Westerlo, Olenseweg 240, de v.z.w. Beroepsvereniging voor de Kalfsvleessector, met zetel te 2540 Hove, Geelhandlaan 8, en de n.v. Juveplan, met maatschappelijke zetel te 2460 Kasterlee, Reties Heike 19 (rolnummer 1450),

— de n.v. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, met maatschappelijke zetel te 8870 Izegem, Gentse Heerweg 78 (rolnummer 1452),

— de n.v. Distriporc, met maatschappelijke zetel te 9240 Zele, Industriezone Baaikensstraat 2 (rolnummer 1453),

— de n.v. Viande Express, met maatschappelijke zetel te 8920 Langemark, Cayennestraat 86A, de n.v. Veehandel Lernout, met maatschappelijke zetel te 8980 Passendale, Kraaiveldstraat 21, de n.v. Voeders De Westhoek, met maatschappelijke zetel te 8980 Zonnebeke, Klokhofstraat 11, de n.v. Openbaar Slachthuis, met maatschappelijke zetel te 2220 Heist-op-den-Berg, Mechelsesteenweg 101-103, W. Kokx, wonende te 2340 Beerse, Polendam 32, en J. Stevens, wonende te 3930 Hamont, Laagstraat 23 (rolnummer 1454),

Die zaken zijn ingeschreven onder de nummers 1450, 1452, 1453 en 1454 van de rol van het Hof.

II. De rechtspleging

a) In de zaak nr. 1414

Bij beschikking van 14 september 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetel aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Van het beroep is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 2 oktober 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 6 oktober 1998.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend bij op 16 november 1998 ter post aangetekende brief.

b) In de zaken nrs. 1450, 1452, 1453 en 1454

Bij beschikkingen van 29 oktober 1998 en 3 november 1998 heeft de voorzitter in functie de rechters van de zetels aangewezen overeenkomstig de artikelen 58 en 59 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof.

De rechters-verslaggevers hebben geoordeeld dat er geen aanleiding was om artikel 71 of 72 van de organieke wet toe te passen.

Bij beschikking van 4 november 1998 heeft het Hof de zaken nrs. 1414 en 1450 samengevoegd.

Bij beschikking van 18 november 1998 heeft het Hof de zaken nrs. 1452, 1453 en 1454 samengevoegd met de reeds samengevoegde zaken nrs. 1414 en 1450.

Van de beroepen is kennisgegeven overeenkomstig artikel 76 van de organieke wet bij op 3 december 1998 ter post aangetekende brieven.

Het bij artikel 74 van de organieke wet voorgeschreven bericht is bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad* van 12 januari 1999.

De Ministerraad, Wetstraat 16, 1000 Brussel, heeft een memorie ingediend in elk van de zaken, bij op 8 februari 1999 ter post aangetekende brieven.

c) In alle zaken

Van de memories ingediend door de Ministerraad in elk van de zaken is kennisgegeven overeenkomstig artikel 89 van de organieke wet bij op 24 februari 1999 ter post aangetekende brieven.

Memories van antwoord zijn ingediend door :

— de n.v. Viande Express en anderen, bij op 23 maart 1999 ter post aangetekende brief, in de zaak nr. 1454;

— de n.v. Georges Lornoy en Zonen en anderen, bij op 24 maart 1999 ter post aangetekende brief, in de zaak nr. 1450;

— de n.v. EEG-Slachthuis Verbist Izegem, bij op 25 maart 1999 ter post aangetekende brief, in de zaak nr. 1452;

— E. Pelsser en anderen, bij op 26 maart 1999 ter post aangetekende brief, in de zaak nr. 1414;

— de n.v. Distriporc, bij op 29 maart 1999 ter post aangetekende brief, in de zaak nr. 1453.

De Ministerraad heeft een memorie van wederantwoord ingediend bij op 15 juni 1999 ter post aangetekende brief.

Bij beschikkingen van 24 februari 1999 en 29 juni 1999 heeft het Hof de termijn waarbinnen het arrest moet worden gewezen, verlengd tot respectievelijk 11 september 1999 en 11 maart 2000.

Bij beschikking van 14 juli 1999 heeft voorzitter M. Melchior de zaken voorgelegd aan het Hof in voltallige zitting.

Bij beschikking van 14 juli 1999 heeft het Hof de zaken in gereedheid verklaard en de dag van de terechtzitting bepaald op 29 september 1999, na de door de Ministerraad op 15 juni 1999 ingediende memorie van wederantwoord onontvankelijk te hebben verklaard en ze uit de debatten te hebben geweerd en na de verzoekende partijen te hebben verzocht zich ter terechtzitting nader te verklaren over het belang dat zij hebben bij de vernietiging van artikel 21 van de wet van 23 maart 1998.

Van die beschikking is kennisgegeven aan de partijen en hun advocaten bij op 15 juli 1999 ter post aangetekende brieven.

Op de openbare terechtzitting van 29 september 1999 :

— zijn verschenen :

. Mr. F. Tulkens, advocaat bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 1414;

. Mr. J. Keustermans en Mr. B. Backx *loco* Mr. L. Schuermans, advocaten bij de balie te Turnhout, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 1450;

. Mr. Y. Van Gerven en Mr. B. Schutyser, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partijen in de zaak nr. 1452;

. Mr. P. Jongbloet *loco* Mr. M. Denys, advocaten bij de balie te Brussel, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 1453;

. Mr. J. Arnauts-Smeets en Mr. G. Vekemans, advocaten bij de balie te Turnhout, en Mr. K. Luyckx, advocaat bij de balie te Antwerpen, voor de verzoekende partij in de zaak nr. 1454;

. Mr. K. Coppenhelle, advocaat bij de balie te Brussel, *loco* Mr. J.-M. Nelissen-Grade, advocaat bij het Hof van Cassatie, Mr. J.-M. van der Mersch en Mr. A. Vastersavendts, advocaten bij de balie te Brussel, voor de Ministerraad;

— hebben de rechters-verslaggevers J. Delruelle en A. Arts verslag uitgebracht;

— zijn de voornoemde advocaten gehoord;

— zijn de zaken in beraad genomen.

De rechtspleging is gevoerd overeenkomstig de artikelen 62 en volgende van de organieke wet, die betrekking hebben op het gebruik van de talen voor het Hof.

III. *In rechte*

- A -

Ten aanzien van het belang van de verzoekende partijen

A.1.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1414 hebben tegen de Belgische Staat rechtsvorderingen ingesteld om teruggave en terugbetaling te verkrijgen van de verplichte bijdragen die zij hebben moeten betalen krachtens de wet van 24 maart 1987 en haar uitvoeringsbesluiten.

A.1.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen in de zaak nr. 1414. Die hebben belastingen betaald in hun hoedanigheid van uitvoerder van runderen. Aangezien de wet van 23 maart 1998 bepaalt dat de verplichte bijdragen niet meer verschuldigd zijn voor de dieren die vanaf 1 januari 1997 worden uitgevoerd, kunnen de verzoekende partijen slechts van hun belang doen blijken indien zij dieren hebben uitgevoerd in de periode van 1 januari 1988 tot 31 december 1996. In die mate zou het belang enkel vaststaan met betrekking tot artikel 14 van de aangevochten wet en in zoverre dat artikel betrekking heeft op de uitgevoerde dieren.

De Ministerraad betwist het belang van de verzoekende partijen om de artikelen 15, 16, 20 en 23 van de wet aan te vechten, aangezien zij geen verantwoordelijken zijn van bedrijven waar varkens worden gehouden, noch melkinrichtingen, aangezien zij evenmin houder zijn van vergunningen voor de verkoop van zuivelproducten en zij, tot slot, geen activiteit hebben in de pluimveector.

Ten slotte betwist de Ministerraad het belang van de verzoekende partijen om de vernietiging te vorderen van artikel 21 van de wet, dat opheffingsbepalingen bevat.

A.1.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1414 zijn van mening dat zij allen doen blijken van een voldoende belang om de vernietiging van artikel 14 van de wet te vorderen, vermits bijdragen werden gevraagd voor de periode van 1 januari 1988 tot 31 december 1996.

Aangezien de eerste twee verzoekende partijen activiteiten van varkenshandel uitoefenen, hebben zij belang bij de vernietiging van artikel 15 van de wet.

Met betrekking tot de artikelen 16 en 20 verklaren de verzoekende partijen zich te gedragen naar de wijsheid van het Hof.

Zij blijven trouwens van mening dat zij belang hebben bij de vernietiging van artikel 21, dat opheffingsbepalingen bevat, in zoverre het die bepalingen zijn die de betaling van de bijdragen hebben verantwoord die het voorwerp zijn van rechtsgedingen die nog steeds van de rechtbanken hangende zijn.

Tot slot hebben zij belang bij de vernietiging van artikel 23, dat voorziet in de retroactieve inwerkingtreding van de wet, en inzonderheid van de artikelen 14 en 21, eerste lid, 5°, en van de artikelen 15 en 21, eerste lid, 6°. Voor het overige verklaren zij zich te gedragen naar de wijsheid van het Hof.

A.2.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1450 vorderen de vernietiging van de artikelen 10 en 14 van de wet van 23 maart 1998, alsmede van artikel 23 in zoverre het betrekking heeft op de inwerkingtreding van artikel 14.

Zij doen gelden dat zij allen rechtstreeks door de bestreden bepalingen worden geraakt, hetzij als individuele slachthuizen en/of veehandelaars, hetzij als beroepsorganisatie. De eerste drie verzoekende partijen hebben een belangrijke schuldvordering jegens de Belgische Staat krachtens een arrest van het Hof van Beroep te Antwerpen van 7 november 1995 waarin is beslist dat de Staat de bijdragen verschuldigd op grond van de wet van 24 maart 1987 niet meer kan invorderen. Artikel 14 van de aangevochten wet, *juncto* artikel 23 ervan, verhindert hen die rechterlijke uitspraak te doen gelden. Zij achten zich niet gehouden tot betaling van de bijdragen die voor het verleden worden geëist op grond van de wet van 23 maart 1998, waarvan zij de wettigheid betwisten. Zij stellen zich dus bloot aan het reële gevaar dat de Staat overgaat tot de sancties die zijn voorgeschreven bij artikel 10 van de aangevochten wet. De vijfde verzoekende partij bevindt zich in een soortgelijke situatie.

De vierde verzoekende partij heeft belang bij dit rechtsgeding als vertegenwoordiger van de sector. Die beroepsvereniging heeft statutair tot doel de verdediging van de collectieve belangen van de kalfsvleessector, een sector die rechtstreeks de gevolgen draagt van de nieuwe regelgeving.

A.2.2. De verzoekende partij in de zaak nr. 1452 heeft op 17 februari 1995 de Belgische Staat gedagvaard met het oog op de terugbetaling van de bijdragen voor de voor eigen rekening geslachte runderen, kalveren en varkens. Die procedure is nog steeds hangende voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel.

A.2.3. De verzoekende partij in de zaak nr. 1453 baat een varkensslachterij en een vleesgroothandel uit. Zij is aan de aangevochten wet onderworpen.

A.2.4. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 zijn alle onderworpen geweest aan de regeling van de diergezondheidswet. Zij zijn thans onderworpen aan de aangevochten bepalingen van de wet van 23 maart 1998 en zijn gehouden tot betaling van de door die wet ingestelde bijdragen. Bijgevolg hebben zij een wettig en rechtstreeks belang bij de vernietiging van de aangevochten bepalingen.

A.3. De Ministerraad betwist niet het belang om in rechte te treden van de verzoekende partijen in de zaken nrs. 1450, 1452, 1453 en 1454.

Ten gronde

Middelen aangevoerd door de verzoekende partijen

Zaak nr. 1414

A.4.1. Tot staving van hun beroep tot vernietiging voeren de verzoekende partijen een middel aan dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij dat Verdrag.

In het eerste onderdeel van hun middel doen de verzoekende partijen gelden dat de terugwerkende bepalingen van de aangevochten wet, en inzonderheid de artikelen 14, 15, 16, 20, 21 en 23, hun rechten schenden op een eerlijk proces en op de wapengelijkheid die zijn vastgesteld bij artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en zulks om een invloed te hebben op de rechtsgedingen die zij tegen de Belgische Staat hebben ingesteld. Zij zijn van mening dat er inbreuk is gepleegd op de scheiding der machten, op de gelijkheid van de burgers voor de hoven en rechtbanken, alsmede op de rechtszekerheid en de wapengelijkheid tussen de partijen bij een proces, en dat die verschillende behandeling niet door overwegingen van openbare orde wordt verantwoord.

A.4.2. In het tweede onderdeel van hun middel doen de verzoekende partijen gelden dat dezelfde bepalingen inbreuk maken op de invordering van schulden die de Staat tegenover hen heeft. Volgens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens vormt een schuldvordering een goed in de zin van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Verdrag, zodra er een gewettigde hoop bestaat dat zij zal worden geconcretiseerd. Te dezen zijn de verwachtingen van de verzoekende partijen gegrond op een geheel van gerechtelijke beslissingen die, op een unanieme manier, de Belgische Staat hebben veroordeeld tot het terugbetalen van de ontvangen bijdragen.

A.4.3. In het derde onderdeel van hun middel vestigen de verzoekende partijen de aandacht van het Hof op de rechtsonzekerheid die uit de terugwerkende bepalingen van de aangevochten wet voortvloeit, doordat hun het recht wordt ontnomen om de wettelijkheid te herstellen met betrekking tot de betaling van de verplichte bijdragen die zij hebben moeten storten. De wetgever heeft van zijn kant ook gewezen op de rechtsonzekerheid die uit de vroegere bepalingen voortvloeit om de aanneming van de wet te verantwoorden. De verzoekende partijen zijn van mening dat die rechtsonzekerheid in de parlementaire voorbereiding niet uitdrukkelijk is geformuleerd.

Zij merken op dat in de memorie van toelichting wordt gewezen op de « onvervangbare » rol die het Fonds speelt in de financiering van het beleid met betrekking tot de dierenziekten en tot de kwaliteit van de dierlijke producten, en op de wens dat de werking ervan niet opnieuw in het geding wordt gebracht. Zij twifelen aan het vitale karakter van de verplichte bijdragen voor de financiering van het Fonds, overwegende dat het grootste gedeelte van die financiering afkomstig is van de begroting van het Ministerie van Landbouw.

Zaak nr. 1450

Ten aanzien van artikel 10 van de wet van 23 maart 1998

A.5.1. De verzoekende partijen zijn van mening dat artikel 10 van de bestreden wet op een discriminerende wijze hun fundamenteel recht op toegang tot een rechter beperkt, wat een schending inhoudt van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De Belgische Staat, als tegenpartij in de rechtsgedingen betreffende de verplichte bijdragen, maakt misbruik van zijn wetgevende macht door de toegang tot de rechter voor de verzoekende partijen te beperken. Bovendien zijn de in artikel 10 voorgeschreven dwangmaatregelen volkomen onevenredig. Die sancties zullen de activiteiten van de verzoekende partijen volledig lamleggen, terwijl de rechtscolleges tot in de graad van hoger beroep hebben beslist dat de reglementering de rechterlijke toets niet doorstaat, en dat het weinig waarschijnlijk is dat de nieuwe reglementering dezelfde toets doorstaat. De enige doelstelling van de wetgever bestaat erin een wet waaraan ten onrechte terugwerkende kracht is gegeven, te ondersteunen met zware sancties, zelfs al dienen de rechtscolleges daarover te oordelen. Die doelstelling kan dus de inbreuk op het fundamentele recht van toegang tot een rechter niet verantwoorden.

De verzoekende partijen citeren het advies van de Raad van State over het wetsontwerp dat geleid heeft tot de wet van 23 maart 1998, alsmede de memorie van toelichting bij de wet. Zij besluiten daaruit dat de beperking van het recht van toegang tot de rechter te dezen niet gemotiveerd is door een wettig doel en dus niet geoorloofd is in het licht van artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Bovendien, zelfs indien de Staat een wettig doel zou kunnen voorleggen, zou de sanctie volkomen onevenredig zijn.

Ten aanzien van de artikelen 14 en 23 van de wet van 23 maart 1998

A.5.2. De verzoekende partijen klagen een schending aan, door die bepalingen, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Zij zijn van mening dat de bestreden bepalingen met terugwerkende kracht een systeem van bijdragen invoeren dat bijna identiek is met het vroegere systeem dat door verschillende rechtscolleges van het land ongeldig werd verklaard, met als enig doel de terugbetalingsverplichting van de Belgische Staat te omzeilen, en aldus het recht op een eerlijk proces en op wapengelijkheid schenden dat door artikel 6.1 van het Verdrag wordt gewaarborgd, alsmede het algemene beginsel van behoorlijk bestuur, terwijl geen enkele uitzonderlijke omstandigheid zulks verantwoordt.

De verzoekende partijen zijn van mening dat de verantwoording die de wetgever in de parlementaire voorbereiding geeft, een absoluut onvoldoende en niet gegrond antwoord is op de kritiek van de Raad van State.

Eenzijds, beweert de wetgever dat het doel erin bestond een bestaande rechtsonzekerheid weg te werken. De verzoekende partijen stellen evenwel vast dat de nieuwe reglementering zelf voor rechtsonzekerheid zorgt bij de rechtsonderhorigen, met name met betrekking tot de van toepassing zijnde reglementering en de juridische grond voor de invordering van de bijdragen.

Anderzijds, wat de begrotingsdoelstelling betreft, doen de verzoekende partijen gelden dat het onaanvaardbaar is dat de Belgische Staat zijn begrotingsevenwicht grondt op ten onrechte geïnde sommen en bovendien, door een wetgevend optreden, de rechterlijke beslissingen zou ondergraven die hem verplichten die bijdragen terug te betalen.

De verzoekende partijen verwijzen naar het arrest nr. 86/98 van het Hof.

Zaak nr. 1452

A.6.1. De verzoekende partij vordert de vernietiging van de artikelen 14 en 23 van de wet van 23 maart 1998.

In een eerste middel doet zij gelden dat die bepalingen een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 144, 145 en 159 van de Grondwet, artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, het beginsel van de rechtszekerheid en het algemene rechtsbeginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten.

Door de bestreden artikelen 14 en 23 aan te nemen, vervangt de wetgever de bepalingen van een koninklijk besluit door een wetgevende norm met terugwerkende kracht. Aldus verhindert hij dat de hoven en rechtbanken zich in geval van bij hen aanhangig zijnde geschillen, met toepassing van artikel 159 van de Grondwet zouden uitspreken over de wettigheid van dat koninklijk besluit. Daaruit vloeit een verschil in behandeling voort tussen de burgers op wie die bepalingen betrekking hebben en de anderen, doordat aan de eerstgenoemden de jurisdictionele waarborgen worden ontzegd die bij de artikelen 144, 145 en 159 van de Grondwet zijn vastgelegd. De verzoekende partij is van oordeel dat een dergelijk verschil in behandeling te dezen niet verantwoord is. Zij herinnert aan de arresten nrs. 33/93, 7/97, 64/97 en 3/98 van het Arbitragehof.

De wetgever heeft de maatregel verantwoord, enerzijds, door de zorg om de rechtsonzekerheid die uit de voorgaande reglementering voortvloeide, weg te nemen en de gelijkheid van de operatoren te waarborgen, en, anderzijds, door overwegingen van budgettaire aard. De verzoekende partij is van mening dat die motieven de maatregel niet kunnen verantwoorden. De voorgaande reglementering leidde volgens haar niet tot enige rechtsonzekerheid. De zorg om de gelijkheid te waarborgen heeft tot gevolg dat operatoren die zich niet in vergelijkbare situaties bevinden, op een vergelijkbare manier worden behandeld, namelijk diegenen die van de jurisdictionele waarborgen gebruik hebben gemaakt en diegenen die er geen gebruik van hebben gemaakt. Wat de begrotingsmotieven betreft, is de verzoekende partij van mening dat de wetgever moeilijk kan beweren dat hij niet in een hangend geschil tussenkomt. Derhalve kunnen de begrotingsmotieven, krachtens de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en die van het Arbitragehof, niet als een objectieve en redelijke verantwoording van de maatregel worden beschouwd.

A.6.2. In een tweede middel doet zij gelden dat die bepalingen een schending inhouden van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 144, 145 en 159 van de Grondwet, de artikelen 92 en 93 van het E.G.-Verdrag, het beginsel van de rechtszekerheid en het algemene rechtsbeginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten.

De artikelen 14 en 23 van de wet van 23 maart 1998 stellen een verschil in behandeling in tussen diegenen die de verplichte bijdragen voor inlandse dieren hebben betaald en diegenen die de verplichte bijdragen voor de ingevoerde dieren hebben betaald, tussen 1 januari 1988 en 1 mei 1998. Door het effect van de schuldvergelijking waarin artikel 17 voorziet, kunnen de eerstgenoemden hun rechten op terugbetaling niet meer doen gelden, terwijl de laatstgenoemden de terugbetaling van de bijdragen werkelijk kunnen eisen.

Ook aangeklaagd wordt een verschil in behandeling tussen diegenen die de bijdragen voor de inlandse dieren hebben betaald en de andere burgers die de jurisdictionele waarborgen genieten die zijn voorgeschreven bij de artikelen 144 en 145 van de Grondwet en bij de artikelen 92 en 93 van het E.G.-Verdrag. Aan de eerstgenoemden worden die waarborgen ontzegd, inzonderheid doordat zij voor de nationale rechter de schending van de artikelen 92 en 93, lid 3, van het E.G.-Verdrag niet kunnen aanvoeren.

Volgens de verzoekende partij is dat verschil in behandeling niet redelijk en objectief verantwoord. Zij verwijst naar de parlementaire voorbereiding en is van mening dat de wetgever het verschil in behandeling verantwoordt door het feit dat hij van mening is dat het arrest van het Hof van Justitie van 16 december 1992 de Belgische Staat zou verplichten enkel de bijdragen voor de ingevoerde dieren terug te betalen. Volgens de verzoekende partij wordt door de beschikking van de Europese Commissie van 7 mei 1991 de onverenigbaarheid van het gehele systeem aangetoond, aangezien een van de substantiële elementen ervan in strijd is met de gemeenschappelijke markt.

De uitvoering van de regeling van de verplichte bijdragen waarin is voorzien in artikel 32 van de wet van 24 maart 1987, met schending van het verbod dat is vervat in artikel 93, lid 3, van het E.G.-Verdrag, leidt tot de onwettigheid van de gehele reglementering van de verplichte bijdragen. Dat verbod heeft onmiddellijk uitwerking en het creëert voor de rechtzoekenden rechten die de nationale rechter dient te verzekeren. De bestreden bepalingen ontnemen elk zinnig effect aan het uitvoeringsverbod van artikel 93, lid 3.

Bovendien is de verzoekende partij van oordeel dat de omstandigheid dat van de wet van 23 maart 1998 vooraf mededeling zou zijn gedaan krachtens artikel 93, lid 3, van het E.G.-Verdrag en door de Commissie verenigbaar met de gemeenschappelijke markt zou zijn verklaard, geen afbreuk doet aan de vaststelling van ongrondwettigheid. Tot slot vraagt zij dat de Belgische Staat het bewijs zou leveren dat van die wet vooraf aan de Europese Commissie kennis is gegeven en door haar zou zijn goedgekeurd.

De verzoekende partij is van oordeel dat het door de wetgever ingestelde verschil in behandeling ontegensprekelijk een inmenging in een hangende procedure is, namelijk het rechtsgeding dat zij tegen de Belgische Staat heeft ingesteld voor de Rechtbank van eerste aanleg te Brussel. Een dergelijke maatregel kan enkel worden verantwoord door uitzonderlijke omstandigheden, die te dezen ontbreken.

Zaak nr. 1453

A.7.1. In een eerste middel klaagt de verzoekende partij aan dat artikel 23 van de bestreden wet artikel 2 van het Burgerlijk Wetboek en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schendt. De verzoekende partij acht zich gediscrimineerd ten opzichte van de andere belastingplichtigen, in zoverre de fiscale wet uitsluitend voor hen voor de toekomst geldt, terwijl zij voor de verzoekende partij retroactief wordt toegepast. Zij is van mening dat het terugwerkingsverbod een algemeen rechtsbeginsel is waaraan de waarde van een grondwettelijke tekst moet worden toegekend.

A.7.2. In een tweede middel klaagt de verzoekende partij de schending aan, door artikel 23 van de wet van 23 maart 1998, van het beginsel van de scheiding der machten, als algemeen rechtsbeginsel, van artikel 6 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij is van oordeel dat de enige bedoeling van de wetgever erin bestond te ontsnappen aan een veroordeling, wat een ondukbare aantasting van het beginsel van de scheiding der machten inhoudt. De verzoekende partij citeert de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens en het advies van de Raad van State om een tegenstrijdigheid met het beginsel van de wapengelijkheid tussen de partijen aan te klagen. De verzoekende partij wordt derhalve gediscrimineerd vermits zij, in tegenstelling met de Belgische Staat, als procespartij, niet beschikt over de macht om de inzet van een hangend geding op een ongrondwettige manier te wijzigen.

A.7.3. De verzoekende partij voert een derde middel aan, dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 170 en 173 van de Grondwet, alsmede van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Zij is van mening dat de geïnde bijdragen in werkelijkheid belastingen zijn, en dat zij derhalve niet mogen worden aangewend ten behoeve van het « Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten ». Bovendien, zelfs als zij als retributies zouden moeten worden beschouwd, zouden zij ongrondwettig zijn, gelet op het ontbreken van een daartoe bestemde formele wettelijke bepaling.

A.7.4. De verzoekende partij leidt een vierde middel af uit de schending van artikel 171 en de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in zoverre de bestreden wet het bij artikel 171 uitgevaardigde annuïteitsbeginsel van de belasting niet in acht neemt. De verzoekende partij is dus van mening dat zij wordt gediscrimineerd, doordat zij niet wordt beschermd door artikel 171 van de Grondwet, zulks in tegenstelling met de andere belastingplichtigen.

A.7.5. De verzoekende partij doet ook gelden dat zij op verschillende manieren wordt gediscrimineerd en dat die discriminaties niet door het nagestreefde doel kunnen worden verantwoord.

Zaak nr. 1454

Ten aanzien van de artikelen 14, 17 en 21, laatste lid, van de wet van 23 maart 1998

A.8.1. In het eerste onderdeel van het eerste middel doen de verzoekende partijen gelden dat die bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, met het beginsel van de niet-retroactiviteit en het beginsel van de rechtszekerheid, schenden. Met die bepalingen wil de federale wetgever verhinderen dat de hoven en rechtbanken de Belgische Staat bevelen de bijdragen terug te betalen die werden geïnd onder de gelding van artikel 32, § 2, van de dierengezondheidswet. Volgens de verzoekende partijen gaat het om een ontoelaatbare inmenging van de wetgevende macht in de rechtsbedeling, die tot gevolg heeft dat, ten nadele van een categorie van rechtsonderhorigen, inbreuk wordt gemaakt op essentiële beginselen van de gerechtelijke organisatie en de ermee verbonden jurisdictionele waarborgen.

A.8.2. In het tweede onderdeel van het eerste middel doen de verzoekende partijen gelden dat de aangevochten bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens en met artikel 14 van datzelfde Verdrag schenden. Door die bepalingen ontzegt de wetgever een schuldvordering aan de bijdrageplichtigen die de terugbetaling vorderen van de verplichte bijdragen die onterecht werden geïnd onder de gelding van artikel 32, § 2, van de dierengezondheidswet. Uit de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens volgt dat de geldelijke schuldvorderingen ook onder de toepassing van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol vallen. De aangevochten bepalingen brengen aldus een ongeoorloofd onderscheid tot stand inzake de bescherming van het eigendomsrecht.

A.8.3. In het derde onderdeel van het eerste middel doen de verzoekende partijen gelden dat de aangevochten bepalingen de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en inzonderheid de artikelen 12, 92, 93 en 95 ervan, schenden.

Artikel 32, § 2, van de dierengezondheidswet en de uitvoeringsmaatregelen zijn aangenomen zonder dat ervan kennis is gegeven overeenkomstig artikel 93, lid 3, van het E.G.-Verdrag en zijn dus in hun geheel ongeldig. De wetgever belemmert de volle werking van het gemeenschapsrecht door, via de aangevochten bepalingen, de terugbetaling te beletten van de bijdragen die met de schending van het gemeenschapsrecht werden geïnd. De verzoekende partijen zijn bovendien van mening dat de aanmelding bij de Commissie, in 1996, van de aangevochten bepalingen en hun retroactieve werking niet van die aard is dat de Belgische Staat daardoor wordt gemachtigd om ook voor het verleden verplichte bijdragen te vorderen ter compensatie van eerder ten onrechte en terug te betalen geïnde bijdragen, aangezien een dergelijk retroactief effect onverenigbaar is met het beginsel van de verplichte aanmelding en het verbod van uitvoering vooraleer de Commissie een onderzoek heeft gevoerd. Bijgevolg maken de aangevochten bepalingen een ongeoorloofd onderscheid tussen de rechtsonderhorigen inzake de bescherming van hun rechten door het E.G.-Verdrag.

A.8.4. In een tweede middel doen de verzoekende partijen gelden dat de artikelen 14, 17 en 21, laatste lid, van de wet van 23 maart 1998 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 12 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap schenden. De verplichte bijdragen die bij de uitvoer verschuldigd zijn, zijn belastingen die onder het verbod van artikel 12 van het Verdrag vallen. De retroactieve bekrachtiging van die bijdragen voor de periode van 1 januari 1988 tot 1 januari 1997 onderwerpt de uitvoerders aan een betaling die strijdig is met het gemeenschapsrecht en ontzegt hun de gelijke bescherming van artikel 12 van het E.G.-Verdrag.

A.8.5. In een derde middel doen de verzoekende partijen gelden dat de artikelen 14, vijfde lid, en 21, laatste lid, van de wet van 23 maart 1998 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de artikelen 92, 93 en 95 van het Verdrag van 25 maart 1957 tot oprichting van de Europese Gemeenschap, en de beginselen betreffende de terugvordering van onverschuldigde bedragen schenden. De aangevochten bepalingen stellen de terugbetaling van de verplichte bijdragen betreffende de ingevoerde dieren afhankelijk van sommige voorwaarden die de verzoekende partijen onverenigbaar achten met de bescherming die uit het Europees gemeenschapsrecht voortvloeit en die een onvoorwaardelijk herstel veronderstelt. Die bepalingen maken bijgevolg een ongeoorloofd onderscheid tussen de rechtsonderhorigen inzake de bescherming van hun rechten.

A.8.6. In een vierde middel doen de verzoekende partijen gelden dat de artikelen 14, 17 en 21, laatste lid, van de wet van 23 maart 1998 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden. Zij zijn van mening dat de voorgeschreven inning van de krachtens artikel 14 verschuldigde bedragen een verschil in behandeling in het leven roept tussen diegenen die de rechten verschuldigd onder de gelding van de dierengezondheidswet nog niet hebben betaald, en die nu enkel de hoofdsom dienen te betalen, en diegenen die die belastingen reeds hebben betaald en de bij artikel 17, tweede lid, voorgeschreven schuldvergelijking zien plaatsvinden, en die, vanwege die schuldvergelijking, de interesten verliezen waarop zij recht hadden als gevolg van de onterechte inning van die bedragen.

Ten aanzien van artikel 10 van de wet van 23 maart 1998

A.8.7. In een enig middel klagen de verzoekende partijen de schending aan, door artikel 10, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Zij zijn van mening dat die bepaling tot gevolg heeft dat de bijdrageplichtige bijkomend wordt gestraft, wegens de niet-betaling, en dat er geen redelijke verantwoording bestaat voor het verschil in behandeling dat tot stand wordt gebracht tussen de bijdrageplichtigen bedoeld in artikel 10 en andere rechtsonderhorigen die de betwisting over de verschuldigde bedragen aan de rechter kunnen voorleggen zonder een bijkomende straf op te lopen.

Ten aanzien van artikel 12, eerste lid, van de wet van 23 maart 1998

A.8.8. In een enig middel doen de verzoekende partijen gelden dat artikel 12, eerste lid, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, schendt. Die bepaling heeft tot gevolg dat de bijdrageplichtige kan worden gestraft wegens de niet-betaling of niet-tijdige betaling van de verplichte bijdragen. Die straf is met terugwerkende kracht van toepassing op de bijdragen die nog niet zouden zijn betaald, en is, in zoverre, strijdig met het beginsel van de niet-retroactiviteit waarin artikel 7 van het Europees Verdrag voorziet.

Argumenten van de Ministerraad in alle zaken

A.9.1. Met betrekking tot de beweerdde schending van de artikelen 6 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens door het gedeeltelijk retroactief karakter van de wet, is de Ministerraad van mening dat het recht op toegang tot een rechtbank en het recht op een eerlijk proces, die zijn verankerd in artikel 6, niet absoluut zijn. Hij verwijst naar de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens, en inzonderheid naar het arrest « Building Societies » van 23 oktober 1997, waarin een onderscheid wordt gemaakt tussen de gevallen waarin de wetgever tot doel heeft rechtstreeks tussen te komen in een hangend geding en de gevallen waarin hij die doelstelling niet nastreeft. Op die basis voert hij drie criteria aan op grond waarvan kan worden beweerd dat de rechten van de verzoekende partijen niet geschonden zijn. In de eerste plaats dienden zij te verwachten dat de wetgever een nieuwe wet zou aannemen die in overeenstemming is met de Europese regels betreffende de steunmaatregelen en die tot doel heeft daarnaast het gebrek in de procedure weg te werken dat de vroegere wetgeving aantastte. In de tweede plaats is het duidelijk dat de wet van 23 maart 1998 van algemene toepassing is en dat zij niet als enig of voornaamste doel heeft de bevoegdheid van de rechtscolleges waarbij vorderingen tot terugbetaling aanhangig zijn gemaakt, ongedaan te maken of te beïnvloeden. In de derde plaats heeft de openbare overheid aangetoond dat het te vrijwaren algemeen belang opwoog tegen het risico dat sommige operatoren het in het geding zijnde systeem op de helling zouden zetten door zich te beroepen op een procedurefout die de vroegere reglementering aantastte.

De Ministerraad verwijst ook naar het arrest nr. 87/95 van het Arbitragehof.

A.9.2. De Ministerraad voert vervolgens aan dat de wet van 23 maart 1998 niet tot gevolg heeft dat de rechtscolleges worden verhinderd zich uit te spreken over de onwettigheid van de vroegere wetgeving. De aangevochten wet levert een nieuwe wettelijke basis voor de inning van de bijdragen en maakt een onderscheid tussen de bijdragen die door de Europese Commissie onverenigbaar zijn verklaard en de bijdragen die krachtens het gemeenschapsrecht kunnen worden verantwoord. De eerstgenoemde bijdragen zullen krachtens artikel 14, laatste lid, van de wet worden terugbetaald. Voor de andere bijdragen vormt de onwettigheid die eventueel door een rechtscollege in laatste aanleg zal worden uitgesproken, de sanctie wegens niet-aanmelding aan de Europese Commissie van de wet van 24 maart 1987 en van het koninklijk besluit van 11 december 1987. De wet van 23 maart 1998 belet niet dat de bijdragen die op basis van de vroegere wetgeving werden gestort, zouden worden terugbetaald. Zij voert, met terugwerkende kracht, bijdragen in die niet door de Europese Commissie onverenigbaar werden verklaard, en in artikel 17 voorziet zij in een systeem van schuldvergelijking. De onwettigheid die de op grond van de wet van 24 maart 1987 betaalde bijdragen aantastte wegens ontstentenis van kennisgeving, mag niet worden uitgebreid tot de wet van 23 maart 1998, waarvan volgens de regels kennis werd gegeven en die door de Europese Commissie werd goedgekeurd.

De Ministerraad voegt eraan toe dat het in werking gestelde mechanisme nauw aanleunt bij datgene dat is voorgeschreven bij de wet van 14 juli 1994 betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring en verwijst in dat opzicht naar het arrest nr. 87/95 van het Hof.

A.9.3. Wat de door de aangevochten wet nagestreefde doelstellingen betreft, verwijst de Ministerraad naar de parlementaire voorbereiding van de in het geding zijnde wet en toont aan, enerzijds, dat zij tot doel heeft de rechtsonzekerheid te doen verdwijnen die voortvloeit uit de procedurefout die bij de aanneming van de voorgaande wetgeving werd begaan en, anderzijds, dat het stelsel van gedeeltelijke terugwerking redelijk kan worden verantwoord door de noodzaak de werking van het Fonds te verzekeren en het begrotingsevenwicht ervan te waarborgen, en zulks in het algemeen belang. In dat verband maakt de Ministerraad opnieuw een vergelijking met het systeem dat door de wet van 14 juli 1994 werd ingevoerd. Wat de rechtsonzekerheid betreft, voert hij aan dat de aangevochten bepaling een wettelijke basis levert voor een mechanisme waarvan aan de Europese Commissie kennis is gegeven en dat bovendien volkomen bestaanbaar is met regels van de gemeenschappelijke markt. Aldus herstelt en waarborgt het mechanisme de rechtszekerheid. De wetgeving heeft bovendien als doelstelling de gelijkheid onder alle operatoren te verzekeren.

A.9.4. Wat de grieven tegen artikel 10 van de aangevochten wet betreft, betwist de Ministerraad elke schending van de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. De bestreden bepaling handhaaft een toegang tot de rechter. Elke persoon heeft een concrete mogelijkheid om de betaling van de verplichte bijdragen voor de rechter te betwisten, wat precies de vorm van toegang is die door het Verdrag wordt geëist.

Met de aanneming van die maatregel wil de wetgever verhinderen dat de werking van het Fonds en de gelijkheid van de concurrenten in gevaar worden gebracht door het gedrag van economische operatoren die, onder het voorwendsel dat zij de bijdrage niet verschuldigd zijn, ze niet zouden betalen.

De verzoekende partijen baseren zich overigens op een verkeerde interpretatie van de tekst van artikel 10. De schorsing van de erkenningen, licenties en certificaten gebeurt niet automatisch in geval van niet-betaling. De wet bepaalt uitdrukkelijk dat de overheid moet overgaan tot een ingebrekestelling, wat haar verplicht de belangen af te wegen. In dat verband verwijst de Ministerraad naar de arresten nrs. 43/93 en 44/95 van het Hof. Elke andere oplossing zou het financiële evenwicht van het systeem in gevaar brengen. Door aan de administratie geen gebonden bevoegdheid toe te kennen, maar haar te laten oordelen over het al dan niet versturen van een ingebrekestelling, vermijdt de wetgever juist de inbreuk op het recht op een rechter die zou voortvloeien uit een systematische verzending van ingebrekestellingen. Om in overeenstemming te zijn met de Grondwet, moet artikel 10 van de wet in die zin worden geïnterpreteerd dat het geen gebonden bevoegdheid aan de administratie toekent.

Bovendien verwijst de Ministerraad naar de wet van 16 april 1998 met betrekking tot de geschillen betreffende de betalingen aan het Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, die uitdrukkelijk voorziet in de toegang tot een rechter.

Tot slot betwist de Ministerraad elke schending van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens. Hij is van mening dat die bepaling enkel van toepassing is op de strafrechtelijke inbreuken, wat te dezen niet het geval is.

A.9.5. Ten aanzien van de beweerdde schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens merkt de Ministerraad op dat de verzoekende partijen tot op heden geen definitieve en uitvoerbare beslissing hebben verkregen, gelet op het feit dat de geschillen nog steeds voor het Hof van Cassatie hangende zijn. Daaruit volgt dat de schuldvorderingen waarop zij zich beroepen, geen zeker en voldoende vaststaand karakter hebben om te worden gelijkgesteld met goederen in de zin van die bepaling. De Ministerraad verwijst in dat opzicht naar het arrest nr. 25/90 van het Hof.

A.9.6. Inzake de draagwijdte van de beschikking van de Europese Commissie van 7 mei 1991 en het arrest van het Europees Hof van Justitie van 16 december 1992 stelt de Ministerraad dat het Hof zich niet heeft uitgesproken over de vraag of de bijdragen al dan niet als een steunmaatregel moeten worden beschouwd. Het Hof heeft alleen maar gepreciseerd dat een parafiscale bijdrage die enkel voor de inlandse producten een voordeel vormt, een steunmaatregel is die onverenigbaar is met het Verdrag. Enkel de Commissie is bevoegd om te beslissen of een steunmaatregel al dan niet bestaanbaar is met de gemeenschappelijke markt. In haar beschikking van 7 mei 1991 heeft de Commissie vastgesteld dat de steunmaatregel, zowel naar de vorm als naar de doelstellingen, bestaanbaar was met de gemeenschappelijke markt. Enkel het feit dat de financiering ervan voortkwam uit parafiscale afhoudingen die ook de ingevoerde gemeenschapsproducten belastten, is in strijd geoordeeld met het gemeenschapsrecht. De wet van 23 maart 1998 heeft juist tot doel voor dat probleem een oplossing te bieden door een onderscheid te maken tussen ingevoerde producten en inlandse producten.

De Ministerraad betwist dus dat het systeem in zijn geheel onwettig zou zijn, en stelt dat de kwestie nog niet door het Hof van Cassatie is beslecht.

A.9.7. Met betrekking tot de beweerdde schending van de artikelen 12, 92, 93 en 95 van het E.G.-Verdrag, stelt de Ministerraad vast dat de Commissie, in haar beschikking van 7 mei 1991, de Belgische Staat niet verplicht heeft de bijdragen terug te betalen die zijn betaald of geïnd op grond van een wetgeving waarvan, met schending van artikel 93, aan haar vooraf geen kennisgeving was gedaan. Die verplichting kan door de Belgische rechtbanken worden bevolen. Te dezen is de vraag of de verplichting tot terugbetaling betrekking heeft op alle bijdragen, of enkel op de bijdragen betaald voor ingevoerde dieren, nog steeds hangende voor het Hof van Cassatie.

Die eventuele verplichting tot integrale terugbetaling tast in ieder geval niet het recht van de Staat aan om in een nieuwe bijdrage te voorzien. Van de wet van 23 maart 1998 is kennis gegeven aan de Commissie, die verklaard heeft geen bezwaar te hebben. Indien zij had geoordeeld dat de gedeeltelijke terugwerking van de wet in strijd was met het gemeenschapsrecht, zou zij het hebben aangegeven.

A.9.8. Inzake de aangevoerde schending van de artikelen 170, 171 en 173 van de Grondwet, voert de Ministerraad aan dat de bij de wet van 23 maart 1998 ingestelde bijdragen retributies maar geen belastingen zijn, dat de wet daarin expliciet heeft voorzien, gelet op het feit dat artikel 3 verwijst naar artikel 45 van de wetten op de Rijkscomptabiliteit, gecoördineerd op 17 juli 1991, en dat, zelfs als men ervan zou moeten uitgaan dat het om een belasting gaat, uit de rechtspraak van het Hof volgt dat artikel 170 van de Grondwet niet belet dat een belasting wordt geheven ten voordele van een openbare instelling. De Ministerraad verwijst in dat verband naar het arrest nr. 49/98 van het Hof.

A.9.9. Ten aanzien van de beweerdde discriminatie tussen de operatoren die de bijdragen niet hadden betaald, en die dus thans gehouden zijn tot de betaling van enkel de hoofdsom, en degenen die ze hadden betaald en aan wie eventueel enkel de hoofdsom zal worden terugbetaald, zonder intresten, doet de Ministerraad gelden dat het aangeklaagde onderscheid niet bestaat, aangezien het bij artikel 17 van de aangevochten wet voorgeschreven schuldvergelijkingsmechanisme niet de mogelijkheid uitsluit dat de terugbetaling plaatsvindt op basis van een gerechtelijke veroordeling, die de Staat zou verplichten de betaalde sommen, vermeerderd met de intresten, terug te betalen.

A.9.10. Tot slot doet de Ministerraad gelden dat in de beroepen ingesteld in de zaken nrs. 1450 en 1454 niet wordt gepreciseerd hoe de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zouden zijn geschonden.

Antwoorden van de verzoekende partijen

A.10.1. Met betrekking tot de rechtspraak van het Europees Hof voor de Rechten van de Mens voeren de verzoekende partijen in de zaken nrs. 1414, 1450, 1452 en 1454 aan dat indien de terugwerking doorgaans moet worden verboden, zulks des te meer het geval is wanneer zij bestemd is om in te grijpen in hangende rechtsgedingen, behoudens uitzonderlijke omstandigheden. Te dezen zijn die omstandigheden niet aanwezig. Uitgaande van de drie criteria waarop de Ministerraad zich baseert, doen de verzoekende partijen in de eerste plaats gelden dat zij geenszins konden verwachten dat de wetgever een nieuwe wet, bovendien met terugwerking, zou aannemen. De Staat had niet zijn bedoeling om de reglementering te regulariseren aangekondigd, en heeft het pas gedaan wanneer hij is veroordeeld tot terugbetaling van de bijdragen. In de tweede plaats voeren de verzoekende partijen aan dat de wet juist tot doel had te verhinderen dat alle hangende geschillen een soortgelijke afloop zouden kennen als die welke reeds waren beslecht. In de derde plaats is het door de Ministerraad aangevoerde argument van algemeen belang voornamelijk budgettair. De verzoekende partijen herinneren aan de arresten nrs. 3/98 en 86/98 van het Arbitragehof.

A.10.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1452 zijn van mening dat zij via de tegen de Staat ingestelde rechtsgedingen de verhoopde terugbetaling niet meer kunnen krijgen, en dus dat de hoven en rechtbanken, door de werking van de wet van 23 maart 1998, zich in de onmogelijkheid bevinden zich uit te spreken over de wettigheid van de bijdragen. Uit artikel 21, eerste lid, 5°, gelezen in samenhang met artikel 23 van de wet van 23 maart 1998, blijkt immers dat het koninklijk besluit van 11 december 1987 wordt bekrachtigd met terugwerking tot 1 januari 1988. Het resultaat daarvan is dat de rechtbanken niet meer kunnen steunen op artikel 159 van de Grondwet om de wettigheid ervan te toetsen.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 1452 en 1454 betwisten de vergelijking die de Ministerraad maakt tussen deze zaak en de wet betreffende de financiering van het Instituut voor veterinaire keuring, waarvan de grondwettigheid door het Hof werd bevestigd in zijn arrest nr. 87/95. In de eerste plaats ging het in die zaak om beroepen voor de Raad van State, en niet, zoals te dezen, om zaken die hangende zijn voor de rechtscollages die zich moeten uitspreken over het bestaan van burgerrechten van de verzoekende partijen. In de tweede plaats was, in de zaak van het Instituut voor veterinaire keuring, het bekrachtigd koninklijk besluit onwettig wegens een louter formeel probleem.

A.10.3. Met betrekking tot de door de wetgever nagestreefde doelstellingen, betwisten de verzoekende partijen in de zaak nr. 1414 de begrotingsdoelstelling die door de Ministerraad werd vooropgesteld. Zij handhaven hun standpunt dat, indien het Fonds zijn activiteiten heeft kunnen uitoefenen dankzij andere inkomsten dan de bijdragen, door het bedrag ervan te verminderen en ze niet allemaal te innen, zij niet inzien waarom de terugwerking van de bijdragen onontbeerlijk was om het nagestreefde doel te bereiken, en zulks met schending van de in het geding zijnde beginselen.

De verzoekende partijen zijn van oordeel dat, met toepassing van artikel 91 van de bijzondere wet op het Arbitragehof, de Ministerraad moet worden verzocht alle resultaatrekeningen (ontvangst en uitgaven) van het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren voor te leggen, en zulks voor een periode gelijk aan de terugwerking van de bestreden maatregelen. Op grond van de documenten die door de Ministerraad zullen worden voorgelegd, zal men kunnen oordelen in welke mate de bijdragen een essentieel, belangrijk of minder belangrijk gedeelte van de financiering van het Fonds uitmaken, en, derhalve, of het invoeren van retroactieve bijdragen voor een periode die tien jaar kan bereiken, een maatregel is die evenredig is ten opzichte van het nagestreefde doel.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 1450, 1452 en 1453 doen gelden dat een gewone begrotingsdoelstelling geen uitzonderlijke omstandigheid kan zijn die de terugwerking verantwoordt. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 citeren in dat verband het arrest nr. 86/98 van het Hof. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1414 zijn van mening dat, vermits de financieringsbronnen van het Fonds werden uitgebreid, het algemeen belang niet noodzakelijk vereiste dat de verplichte bijdragen die door de aangevochten wet worden gehandhaafd, retroactief zouden zijn.

De verzoekende partijen in de zaken nrs. 1414, 1452 en 1453 betwisten ook dat de bestreden wetgeving tot doel zou hebben de rechtszekerheid te verzekeren en een gelijke behandeling van alle operatoren te waarborgen.

De verzoekende partij in de zaak nr. 1453 is van mening dat de aangevochten wet tot doel heeft de Staat de mogelijkheid te bieden te ontsnappen aan de veroordelingen, wat in strijd is met het algemene beginsel van de niet-retroactiviteit van de wetten en met de scheiding der machten. Zij voegt eraan toe dat er geen enkele objectieve verantwoording is om aldus te handelen, temeer daar men op fiscaal vlak nog omzichtiger moet zijn. Zij citeert het advies van de Raad van State.

A.10.4. Ten aanzien van artikel 10 van de aangevochten wet zijn de verzoekende partijen van mening dat uit de door de Ministerraad geciteerde arresten blijkt dat het Europees Hof voor de Rechten van de Mens het recht op onbeperkte toegang tot een rechter als een grondrecht beschouwt, en beperkingen op dat recht slechts in zeer uitzonderlijke gevallen en onder zeer strikte voorwaarden toestaat. Uit de argumenten van de Ministerraad blijkt niet dat de aangevochten wet aan die eisen en die voorwaarden zou voldoen.

De verzoekende partijen zijn ook van mening dat de verwijzing naar door het Hof gewezen arresten in fiscale aangelegenheden te dezen niet pertinent is.

Zij zien niet in hoe het feit dat de overheid de overtreders in gebreke dient te stellen alvorens de bij artikel 10 voorgeschreven sancties ten uitvoer te leggen, de bestuurden waarborgen biedt tegen een willekeurig optreden van de Staat, integendeel. De overheid kan, na een ingebrekestelling, de sancties ten uitvoer leggen en aldus de activiteit van de betrokkenen verhinderen zonder dat een rechter de gelegenheid heeft gehad zich uit te spreken.

De verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 voegen eraan toe dat het gaat om een schending van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

A.10.5. Ten aanzien van de schending van artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens doen de verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 gelden dat in een zaak de partijen beschikken over een vaststaande schuldvordering vermits zij over een in kracht van gewijsde gegane rechterlijke uitspraak beschikken, en dat bovendien de bescherming van die bepaling ruimer is dan het eigendomsrecht in strikte zin, en dat de schuldvorderingen die zij jegens de Belgische Staat bezitten, beantwoorden aan de criteria die door de rechtspraak van het Europees Hof zijn gesteld.

A.10.6. Met betrekking tot de ingevoerde dieren zijn de verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 van mening dat de wet de terugbetaling van de bijdragen in de praktijk onmogelijk maakt, en dat zij, door voorwaarden toe te voegen voor diegenen die op die terugbetaling recht hebben, een discriminatie tussen die operatoren veroorzaakt ten opzichte van de andere burgers die de mogelijkheid hebben om rechtstreeks de rechten te doen gelden die zij vinden in de toepassing van het gemeenschapsrecht.

A.10.7. Inzake de beweerde schending van de artikelen 12, 92, 93 en 95 van het E.G.-Verdrag betwisten de verzoekende partijen in de zaken nrs. 1452 en 1454 de interpretatie die de Ministerraad aan de beslissingen van de Europese overheden geeft. Volgens de verzoekende partijen heeft de Europese Commissie, in haar beschikking van 7 mei 1991, vastgesteld dat het systeem in zijn geheel (en niet alleen de bijdragen voor de ingevoerde dieren) in strijd was met het gemeenschapsrecht. Bijgevolg dienen alle betaalde bijdragen te worden terugbetaald. De onwettigheid van het systeem was tweevoudig : enerzijds, wegens ontstentenis van voorafgaande kennisgeving ervan aan de Commissie (schending van artikel 93 van het Verdrag), anderzijds, wegens onverenigbaarheid met de gemeenschappelijke markt (schending van artikel 92 van het Verdrag). De nationale overheden moeten uit die onwettigheid de gevolgen trekken en de terugbetaling bevelen.

Uit het feit dat de Europese Commissie geen bezwaar heeft geuit ten aanzien van het retroactief karakter van de wet van 23 maart 1998, mag volgens de verzoekende partijen niet worden afgeleid dat zij haar instemming daarmee zou betuigen. De Commissie is niet bevoegd om zich uit te spreken over de wettigheid van de terugwerking, zij spreekt zich enkel uit over de inhoud van de maatregel, ten opzichte van de regels van de gemeenschappelijke markt en voor de toekomst. Krachtens artikel 93, lid 3, van het Verdrag komt het de nationale rechter toe de inachtneming van die bepaling te toetsen. In onderhavig geval vloeit uit de rechtspraak van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen voort dat het aannemen van een terugwerkende bepaling die tot gevolg heeft dat voor het verleden een schending van artikel 93, lid 3, van het Verdrag wordt gedekt, ertoe leidt dat die bepaling volledig wordt uitgehold en niet kan worden aanvaard.

A.10.8. De verzoekende partij in de zaak nr. 1453 bevestigt dat zij van mening is dat de in het geding zijnde bijdragen het karakter van een belasting hebben. Het bij de bestreden wet ingevoerde systeem is dus in strijd met het beginsel van de universaliteit en de annuïteit van de belasting. Bovendien, zelfs mocht men ervan uitgaan dat het om retributies gaat, dan nog blijven zij onwettig en in strijd met artikel 173 van de Grondwet.

A.10.9. Ten aanzien van de toepassing van artikel 17 van de bestreden wet, en de discriminatie die daaruit zou voortvloeien wat de betaling betreft van de intresten op de bijdragen die werden betaald onder de gelding van de vroegere reglementering, voeren de verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 aan dat uit de praktijk blijkt dat de Belgische Staat, bij de toepassing van artikel 17, geen rekening houdt met de berekening van de intresten, in tegenstelling met wat de Ministerraad beweert.

A.10.10. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1414 verzoeken het Arbitragehof aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen een prejudiciële vraag te stellen die als volgt kan worden geformuleerd :

« Is het een Lid-Staat toegestaan, na artikel 93, § 3, van het Verdrag van 25 maart 1957 te hebben geschonden, rekening houdend met het beginsel van de rechtszekerheid, *a posteriori* de uitvoeringsakten te regulariseren die ongedig waren vanwege het feit dat zij waren genomen met schending van artikel 93, § 3 ? »

De verzoekende partijen in de zaak nr. 1452 verzoeken het Arbitragehof aan het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen de volgende prejudiciële vragen te stellen :

« (1) Moet de Beschikking van de Commissie van 7 mei 1991 waar zij in artikel 1 van het beschikkend gedeelte stelt dat ' de door België in de sectoren runderen en varkens verleende steun die uit de verplichte bijdragen als bedoeld in het Koninklijk Besluit van 11 december 1987 betreffende verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren wordt gefinancierd, onverenigbaar is met de gemeenschappelijke markt ' aldus worden uitgelegd, dat de gehele steun onverenigbaar moet worden beschouwd, of slechts voorzover de financiering ervan gebeurde uit parafiscale heffingen die de ingevoerde producten belasten ?

(2) Moet artikel 92 lid 2 en 3, EG-Verdrag, aldus worden uitgelegd dat indien de Commissie een steunregeling, bestaande uit een steun die een speciaal daartoe opgericht fonds aan bepaalde nationale producten of ondernemingen verleent en gefinancierd wordt door parafiscale heffingen geheven op nationale en ingevoerde producten, onverenigbaar met de gemeenschappelijke markt verklaart, deze onverenigbaarheid zich uitstrekt tot de steunregeling als geheel met inbegrip van zowel de heffingen voor nationale als voor ingevoerde producten ?

(3) Indien uit de beantwoording van de bovengenoemde prejudiciële vragen volgt dat een beschikking van de Commissie, die een niet bij haar aangemelde steunregeling op grond van artikel 92, lid 1 of 3, EG-Verdrag onverenigbaar verklaart met de gemeenschappelijke markt, zich slechts uitstrekt tot de heffingen voor ingevoerde producten, blijft artikel 93, lid 3, EG-Verdrag niettemin geschonden doordat niet alleen de heffing voor ingevoerde producten maar ook de heffing voor nationale producten werd ten uitvoer gelegd zonder voorafgaande aanmelding en goedkeuring van de Commissie ? »

- B -

Ten aanzien van de ontvankelijkheid

B.1.1. De verzoekende partijen vorderen de gedeeltelijke vernietiging van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten.

Eenzijds, wordt bij die wet een Fonds opgericht en in de financiering ervan voorzien, onder andere door middel van verplichte bijdragen ten laste van « de natuurlijke en rechtspersonen die dieren of dierlijke producten voortbrengen, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen », en zij heft de paragrafen 2 en 3 van artikel 32 van de diergezondheidswet van 24 maart 1987 op, dat het « Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren » instelde.

Anderzijds, neemt zij de inhoud over van de koninklijke besluiten betreffende de verplichte bijdragen aan het laatstgenoemde Fonds, met retroactieve inwerkingtreding op de datum van inwerkingtreding van die besluiten.

B.1.2. De Ministerraad betwist het belang van de verzoekers in de zaak nr. 1414 om de vernietiging te vorderen van de artikelen 16, 20, 21 en 23, het laatstvermelde in zoverre het van toepassing is op de artikelen 16, 20 en 21 van de wet van 23 maart 1998. Het belang van die partijen om de vernietiging te vorderen van de artikelen 14 en 15 alsook het belang van de andere verzoekende partijen om in rechte te treden, worden niet betwist.

B.1.3. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1414 zijn ondernemingen die werkzaam zijn in de sectoren van het fokken en commercialiseren van runderen en varkens, alsmede in de handel in vlees en dierlijke producten.

B.1.4. Artikel 14 van de wet van 23 maart 1998 verplicht de slachthuizen en de uitvoerders vanaf 1 januari 1988 bijdragen te betalen per geslacht of levend uitgevoerd rund, kalf of varken, en bepaalt uitdrukkelijk dat die verplichte bijdragen worden doorberekend naar de producent. Die bepaling raakt de verzoekende partijen op een rechtstreekse en ongunstige manier.

B.1.5. Bij artikel 15 van de wet van 23 maart 1998 worden vanaf 1 januari 1993 aan de verantwoordelijken van bedrijven waar varkens worden gehouden bijdragen opgelegd per gehouden varken. Die bepaling raakt de verzoekende partijen op een rechtstreekse en ongunstige manier.

B.1.6. Bij artikel 16 van de wet van 23 maart 1998 worden de melkinrichtingen en de houders van vergunningen voor de verkoop van zuivelproducten vanaf 1 januari 1995 verplicht bijdragen en heffingen te betalen per kilogram afgeleide melkproducten. Aangezien de verzoekende partijen niet aantonen dat zij in die sector werkzaam zijn, doen zij niet blijken van het feit dat zij rechtstreeks en ongunstig door die bepaling zouden kunnen worden geraakt.

B.1.7. Artikel 20 van de wet van 23 maart 1998 houdt de bekrachtiging in, met uitwerking op de datum van zijn inwerkingtreding, van het koninklijk besluit van 24 juni 1997 betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren, vastgesteld voor de sector pluimvee. Vermits de verzoekende partijen niet aantonen dat zij in die sector werkzaam zijn, doen zij niet blijken van het feit dat zij door die bepaling rechtstreeks en ongunstig zouden kunnen worden geraakt.

B.1.8. Bij artikel 21, eerste lid, van de wet van 23 maart 1998 worden de bepalingen van de wet van 24 maart 1987 die betrekking hebben op het « Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren » en de verordeningbepalingen betreffende de verplichte bijdragen en retributies die aan dat Fonds moeten worden betaald, opgeheven. Bij artikel 21, tweede lid, worden de andere verordeningbesluiten die zijn genomen ter uitvoering van de bij het eerste lid opgeheven wetten gehandhaafd tot hun uitdrukkelijke opheffing. De verzoekende partijen tonen niet aan hoe zij rechtstreeks en ongunstig door het eerste lid van die bepaling zouden kunnen worden geraakt.

B.1.9. Artikel 23 van de wet van 23 maart 1998 regelt de inwerkingtreding van, onder andere, de artikelen 14, 15, 16 en 21, eerste lid, 5°, 6° en 7°, van dezelfde wet. Doordat zij bepaalt dat de artikelen 14 en 15 respectievelijk op 1 januari 1988 en 1 januari 1993 uitwerking hebben, raakt die bepaling de verzoekende partijen op een rechtstreekse en ongunstige manier.

B.1.10. Het beroep tot vernietiging in de zaak nr. 1414 is slechts ontvankelijk voor zover het betrekking heeft op de artikelen 14, 15, 21, tweede lid, en 23, het laatstvermelde in zoverre het van toepassing is op de artikelen 14 en 15 van de wet van 23 maart 1998.

Ten gronde

Ten aanzien van de artikelen 14, 15, 21, tweede lid, en 23 van de wet van 23 maart 1998

B.2. Artikel 14 van de wet van 23 maart 1998 bepaalt :

« Volgende verplichte bijdragen aan het Fonds worden opgelegd aan de slachthuizen en de uitvoerders :

1° voor de periode van 1 januari 1988 tot 30 juni 1989 :

315 frank voor elk rund, 105 frank voor elk kalf en 20 frank voor elk varken, indien zij in die periode werden geslacht of levend uitgevoerd;

2° voor de periode van 1 juli 1989 tot 31 december 1990 :

0,80 frank per kg karkas voor elk rund en elk kalf en 0,25 frank per kg karkas voor elk varken, indien zij in die periode werden geslacht of levend uitgevoerd;

3° voor de periode van 1 januari 1991 tot 30 juni 1995 :

630 frank voor elk rund, 200 frank voor elk kalf en 40 frank voor elk varken, indien zij in die periode werden geslacht of levend uitgevoerd;

4° voor de periode van 1 juli 1995 tot 31 maart 1996 :

560 frank voor elk rund, 180 frank voor elk kalf en 40 frank voor elk varken, indien zij in die periode werden geslacht of levend uitgevoerd;

5° voor de periode van 1 april 1996 tot 31 december 1996 :

504 frank voor elk rund, 162 frank voor elk kalf en 40 frank voor elk varken, indien zij in die periode werden geslacht of levend uitgevoerd;

6° voor de periode van 1 januari 1997 tot de eerste dag van de maand volgend op de publicatie van deze wet in het *Belgisch Staatsblad* :

454 frank voor elk rund en 146 frank voor elk kalf, indien zij in die periode worden geslacht;

7° voor de periode van de eerste dag volgend op de publicatie van deze wet in het *Belgisch Staatsblad* tot de datum waarop de Koning de bedragen bedoeld in artikel 6, § 1, vastgesteld zal hebben :

410 frank voor elk rund en 132 frank voor elk kalf, indien zij in die periode worden geslacht.

Deze verplichte bijdragen worden doorberekend naar de producent.

Deze verplichte bijdragen zijn slechts verschuldigd voor de nationale dieren. Zij zijn niet verschuldigd voor de ingevoerde dieren. Zij zijn niet meer verschuldigd voor de uitgevoerde dieren vanaf 1 januari 1997.

Wat de ingevoerde dieren betreft, worden de verplichte bijdragen die met ingang van 1 januari 1988 werden betaald met toepassing van het koninklijk besluit van 11 december 1987 betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren, gewijzigd bij de koninklijke besluiten van 8 april 1989, 23 november 1990, 19 april 1993, 15 mei 1995, 25 februari 1996 en 13 maart 1997, terugbetaald aan de schuldeisers die het bewijs leveren dat de door hen betaalde verplichte bijdragen betrekking hadden op ingevoerde dieren, dat deze verplichte bijdragen door hen niet werden doorberekend naar de producent of dat de doorberekening werd ongedaan gemaakt en dat zij de verplichte bijdragen volledig betaald hebben voor de nationale dieren, met inbegrip van de uitgevoerde slachtdieren en de uitgevoerde fok- en gebruiksdieren. »

Artikel 15 van dezelfde wet bepaalt :

« Volgende verplichte bijdragen aan het Fonds worden opgelegd aan de verantwoordelijken van bedrijven waar varkens worden gehouden :

1° voor de periode van 1 januari 1993 tot 31 december 1995 :

— 125 frank of 100 frank per fokvarken dat kan gehouden worden, met een minimum van 250 frank per bedrijf, naargelang er al dan niet biggen van het bedrijf worden afgevoerd. Deze bedragen worden verhoogd met 10 frank voor bedrijven waar meer dan 200 fokvarkens kunnen gehouden worden;

— 85 frank of 35 frank per mestvarken dat kan gehouden worden, met een minimum van 250 frank per bedrijf, naargelang er al dan niet op het bedrijf biggen worden aangevoerd. Deze bedragen worden verhoogd met 10 frank voor bedrijven waar meer dan 1500 mestvarkens kunnen gehouden worden;

2° voor de periode van 1 januari 1996 tot de datum waarop de Koning de bedragen bedoeld in artikel 6, § 1, vastgesteld zal hebben :

— 37 frank of 12 frank per fokvarken dat kan gehouden worden, met een minimum van 250 frank per bedrijf, naargelang er al dan niet biggen van het bedrijf worden afgevoerd. Indien de afvoer van biggen steeds naar hetzelfde bedrijf van bestemming, waar ze gehouden worden tot de slachting geschiedt, bedraagt de verplichte bijdrage evenwel 12 frank per fokvarken dat kan gehouden worden, met een minimum van 250 frank per bedrijf. Deze bedragen worden verhoogd met 10 frank voor bedrijven waar meer dan 200 fokvarkens kunnen gehouden worden;

— 106 frank of 35 frank per mestvarken dat kan gehouden worden, met een minimum van 250 frank per bedrijf, naargelang er al dan niet op het bedrijf biggen worden aangevoerd. Indien de biggen steeds van hetzelfde bedrijf van oorsprong, waar ze geboren worden, afkomstig zijn, bedraagt de verplichte bijdrage evenwel 35 frank per mestvarken dat kan worden gehouden, met een minimum van 250 frank per bedrijf. Deze bedragen worden verhoogd met 10 frank voor bedrijven waar meer dan 1500 mestvarkens kunnen gehouden worden.

De verplichte bijdragen bedoeld in dit artikel worden verhoogd met 50 % wanneer het bedrijf niet beschikt over het attest bedoeld in het koninklijk besluit van 14 juni 1993 tot bepaling van de uitrustingsvoorwaarden voor het houden van varkens. »

Artikel 21, tweede lid, van dezelfde wet bepaalt:

« De verordenende besluiten genomen ter uitvoering van de in het eerste lid bedoelde wetten blijven van kracht tot aan hun uitdrukkelijke opheffing. »

Artikel 23 van dezelfde wet bepaalt :

« Deze wet treedt in werking de dag waarop ze in het *Belgisch Staatsblad* wordt bekendgemaakt, met uitzondering van artikel 14 en artikel 21, eerste lid, 5°, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1988, artikel 15 en artikel 21, eerste lid, 6°, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1993 en artikel 16 en artikel 21, eerste lid, 7°, die uitwerking hebben met ingang van 1 januari 1995. »

Ten aanzien van de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens, en met de algemene beginselen van niet-retroactiviteit van de wetten en scheiding der machten

B.3.1. Door een terugwerkend effect te verlenen aan de bijdragen die de wetgever oplegt aan de slachthuizen, de uitvoerders van runderen en kalveren en de verantwoordelijken van bedrijven waar varkens worden gehouden, zou hij op een discriminerende manier hun rechten op een eerlijk proces, op de wapengelijkheid en op de toegang tot een rechter hebben aangetast, doordat zij in de onmogelijkheid zouden worden gesteld om voor de rechtscolleges de schending van artikel 88, lid 3, (vroeger artikel 93, lid 3) van het E.G.-Verdrag aan te voeren, of de uitvoering te verkrijgen van de rechterlijke beslissingen waarbij de schending van die bepaling door artikel 32, §§ 2 en 3, van de dierengezondheidswet van 24 maart 1987 werd vastgesteld.

B.3.2. Artikel 88 (vroeger artikel 93), lid 3, van het E.G.-Verdrag verplicht de Lid-Staten de Commissie op de hoogte te brengen van elk voornemen tot invoering of wijziging van steunmaatregelen opdat zij de verenigbaarheid ervan met de gemeenschappelijke markt kan onderzoeken. Dezelfde bepaling verbiedt de betrokken Lid-Staat de voorgenomen maatregelen tot uitvoering te brengen voordat de Commissie een eindbeslissing heeft genomen. Steunmaatregelen die voortijdig worden uitgevoerd en *a fortiori* steunmaatregelen die worden uitgevoerd zonder te zijn aangemeld, zijn onrechtmatig.

B.3.3. De aangevochten bepalingen mogen in geen geval ertoe leiden rechterlijke beslissingen die in kracht van gewijsde zijn gegaan, in het geding te brengen. Mochten zij een dergelijke doelstelling hebben, dan zouden zij de artikelen 10 en 11 van de Grondwet schenden doordat zij aan een categorie van personen het voordeel van rechterlijke beslissingen die definitief zijn geworden, zouden ontzeggen, wat door geen enkele omstandigheid zou kunnen worden verantwoord.

Diezelfde bepalingen zijn van die aard dat zij de geschillen kunnen beïnvloeden die thans voor de gewone rechtscolleges hangende zijn. Zij maken het de verzoekende partijen evenwel niet onmogelijk voor de rechtscolleges de schending van artikel 88 (vroeger artikel 93), lid 3, van het E.G.-Verdrag aan te voeren. Het Hof merkt overigens op dat het tweede middel, in de zaak nr. 1452, afgeleid is uit de schending van grondwettelijke bepalingen die in samenhang worden gelezen met artikelen 87 en 88 (vroegere artikelen 92 en 93) van het E.G.-Verdrag.

Het Hof stelt vast dat de steunmaatregelen, vervat in de wet van 24 maart 1987, zonder voorafgaande mededeling aan de Commissie zijn uitgevoerd en derhalve in beginsel moeten worden terugbetaald, doch die vaststelling kan geen afbreuk doen aan de naleving door de thans bestreden bepalingen van de artikelen 87 en 88 (vroegere artikelen 92 en 93) van het E.G.-Verdrag. Zij zijn immers tijdig aan de Commissie medegedeeld en met de gemeenschappelijke markt verenigbaar verklaard.

Er dient trouwens te worden opgemerkt dat de verzoekende partijen niet de steunmaatregelen betwisten, maar enkel het lot van de heffingen die de financiering van die maatregelen verzekeren.

Het verzuim van de verplichte voorafgaande mededeling van een steunmaatregel aan de Commissie, kan niet het onaantastbare recht doen ontstaan voor altijd te worden vrijgesteld van elke betaling van de betwiste heffing, wanneer de betaling ervan gegrond zou zijn op een nieuwe akte waarvan de overeenstemming met het E.G.-Verdrag en de Grondwet onbetwistbaar zou zijn. Die akte zou slechts ongrondwettig zijn indien zij zelf de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang met de in het middel vermelde bepalingen, zou schenden.

B.4. De niet-retroactiviteit van wetten is een waarborg ter voorkoming van rechtsonzekerheid. Die waarborg vereist dat de inhoud van het recht voorzienbaar en toegankelijk is, zodat de rechtzoekende in redelijke mate de gevolgen van een bepaalde handeling kan voorzien, op het tijdstip dat die handeling wordt verricht.

De terugwerkende kracht kan enkel worden verantwoord wanneer zij onontbeerlijk is voor de verwezenlijking van een doelstelling van algemeen belang, zoals de goede werking of de continuïteit van de openbare dienst. Indien bovendien blijkt dat de terugwerkende kracht tot gevolg heeft dat de afloop van een of meer gerechtelijke procedures in een welbepaalde zin wordt beïnvloed of dat rechtscolleges verhinderd worden zich uit te spreken over een welbepaalde rechtsvraag, vergt de aard van het in het geding zijnde beginsel, dat uitzonderlijke omstandigheden een verantwoording bieden voor het optreden van de wetgever, dat ten nadele van een categorie van burgers inbreuk maakt op de jurisdictionele waarborgen die aan allen worden geboden.

B.5. De artikelen 14, 15 en 23 van de wet van 23 maart 1998 komen niet in conflict met de Europese bepalingen betreffende de steunmaatregelen, vermits de wetgever heeft afgezien van het gedeelte van de heffingen dat op de ingevoerde producten betrekking heeft. Zij doen geen rechtsonzekerheid ontstaan daar zij de inhoud van het koninklijk besluit van 11 december 1987 betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren overnemen. De aangevochten artikelen hebben weliswaar een terugwerkend effect, maar zij bevatten geen enkele nieuwe bepaling die zou afwijken van de bepalingen die in het voormelde koninklijk besluit voorkwamen, zodat zij niet anders hebben gedaan dan bepalingen consolideren waarvan de adressaten de draagwijdte kenden. Deze laatste konden de handhaving van de maatregel verwachten na het vervullen van de verzuimde meldingsplicht. Van de aangevochten wet is, overeenkomstig artikel 88 (vroeger artikel 93), lid 3, van het E.G.-Verdrag, aan de Europese Commissie kennis gegeven, die bij haar brief van 9 augustus 1996 aan de Regering heeft laten weten dat zij « in het kader van het onderzoek overeenkomstig de artikelen 92 tot en met 94 [thans de artikelen 87 tot en met 89] van het Verdrag » geen bezwaar maakt tegen de invoering ervan. Bovendien was sedert de beschikking van de Europese Commissie van 7 mei 1991 reeds geweten dat de steun als bedoeld in het koninklijk besluit van 11 december 1987 slechts onverenigbaar was met de gemeenschappelijke markt « voor zover de verplichte bijdragen in het slachtstadium ook de uit de andere Lid-Staten ingevoerde producten belasten ».

B.6. De bestreden bijdragen zijn een belangrijke bron van financiering van het Fonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten. De wetgever vermocht te oordelen dat het algemeen belang, en meer bepaald de volksgezondheid, vereist dat een maatregel die sedert 1987 bestaat en die onontbeerlijk is voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, wordt gehandhaafd.

B.7. In zoverre de bestreden bepalingen een invloed kunnen hebben op hangende rechtsgedingen, bieden de in B.3.3 vastgestelde omstandigheid dat de wet van 23 maart 1998 zonder voorbehoud door de Commissie met de gemeenschappelijke markt verenigbaar werd verklaard, enerzijds, en het uitzonderlijk belang van de in het geding zijnde volksgezondheid, anderzijds, te dezen een verantwoording voor het optreden van de wetgever.

Het middel is niet gegrond.

B.8. Aangezien de terugwerking van het systeem van bijdragen dat door de artikelen 14, 15 en 23 is ingevoerd, niet in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, en geen enkel duidelijk bezwaar is geformuleerd over artikel 21, tweede lid, is er geen reden om die bepaling te onderzoeken.

Ten aanzien van het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 25 (vroeger artikel 12) van het E.G.-Verdrag

B.9.1. De verzoekers in de zaak nr. 1454 klagen de schending aan, door de artikelen 14, 17 en 21, laatste lid, van de wet van 23 maart 1998, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 25 (vroeger artikel 12) van het E.G.-Verdrag. Die bepaling voorziet erin dat de Lid-Staten zich ervan moeten onthouden onderling nieuwe douanerechten of heffingen van gelijke werking in te voeren. De verzoekers zijn van mening dat de verplichte bijdragen die verschuldigd zijn voor uitgevoerde dieren en afgehouden vóór 1 januari 1997, onder dat verbod vallen.

B.9.2. Het Hof doet opmerken dat noch de Europese Commissie in haar beschikking van 7 mei 1991, noch het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen in zijn arrest van 16 december 1992 van mening waren dat de bijdragen die werden geïnd op de dieren bestemd voor uitvoer in strijd waren met artikel 25 (vroeger artikel 12), terwijl de bijdragen voor de ingevoerde producten en dieren strijdig werden geacht met diezelfde bepaling.

Het middel kan niet worden aangenomen.

Ten aanzien van de middelen die zijn afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol bij het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (zaken nrs. 1414 en 1454)

B.10. Aangezien er, ten voordele van de verzoekers, een gewettigde hoop bestaat dat de rechter het onwettig karakter erkent van bepaalde bijdragen die zijn geïnd op basis van de wet van 24 maart 1987 en de uitvoeringsbesluiten daarvan, kan de schuldvordering die betrekking heeft op de terugbetaling ervan worden beschouwd als een eigendom in de zin van de in het middel aangevoerde verdragsbepaling.

De bestreden bepaling onteigent de verzoekers echter niet. Doordat die wet de wettelijke basis van die bijdragen opheft, erkent ze het onverschuldigd karakter ervan. Het feit dat ze voorziet in een schuldvergelijking tussen die schuldvorderingen en de bijdragen verschuldigd op basis van de desbetreffende bepalingen kan niet worden beschouwd als strijdig met artikel 1 van het Eerste Aanvullend Protocol, aangezien de vaststelling van die bijdragen niet strijdig is geoordeeld met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, met name gelezen in samenhang met artikel 6 van het Verdrag. Zodoende brengt de aangevochten wet een billijk evenwicht tot stand tussen het algemeen belang en dat van de verzoekende partijen, in zoverre zij een reglementering vormt inzake het genot van de eigendom die op geldige wijze als noodzakelijk kon worden beschouwd om de betaling van de belastingen of andere heffingen in de zin van het genoemde artikel 1 te verzekeren.

Ten aanzien van het middel dat de discriminatie aanklaagt tussen de personen die in de periode van 1 januari 1988 tot 1 mei 1998 bijdragen hebben betaald voor ingevoerde dieren, en de personen die gedurende dezelfde periode bijdragen hebben betaald voor inlandse dieren

B.11.1. De verzoeker in de zaak nr. 1452 klaagt verder nog de schending aan van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met verscheidene grondwettelijke bepalingen of bepalingen van internationaal recht, in zoverre artikel 14 een onderscheid maakt tussen diegenen die bijdragen hebben betaald voor ingevoerde dieren en deze terugbetaald kunnen krijgen, en diegenen die bijdragen hebben betaald voor inlandse dieren die deze niet terugbetaald kunnen krijgen.

B.11.2. Uit de beschikking van de Europese Commissie van 7 mei 1991 en het arrest van het Hof van Justitie van de Europese Gemeenschappen van 16 december 1992 blijkt dat diegenen die bijdragen hebben betaald voor ingevoerde dieren, in strijd met de regels van de gemeenschappelijke markt, zich ten opzichte van artikel 87 (vroeger artikel 92) van het E.G.-Verdrag in een wezenlijk verschillende situatie bevinden in vergelijking met diegenen die bijdragen hebben betaald voor inlandse dieren. Hieruit volgt dat de wetgever, door het bekritiseerde verschil in behandeling in te voeren, de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet heeft geschonden.

Ten aanzien van het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de beginselen betreffende de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen

B.12.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 vorderen ook de vernietiging van artikel 14, laatste lid, van de wet van 23 maart 1998, wegens schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, gelezen in samenhang met de beginselen betreffende de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen en met sommige bepalingen van het Europees recht. Zij zijn immers van oordeel dat die bepaling de terugbetaling van de bijdragen die werden betaald voor de ingevoerde dieren en door de Europese Commissie in strijd werden bevonden met de regels van de gemeenschappelijke markt bezwaart met voorwaarden die niet bestaanbaar zijn met de in het middel geciteerde bepalingen.

B.12.2. Het Hof stelt, enerzijds, vast dat de in het geding zijnde bepaling de operatoren die de terugbetaling van de onterecht betaalde bijdragen vorderen, verplicht het bewijs te leveren van de betaling van de bedoelde bijdragen. Een dergelijke eis lijkt aan de betrokken operatoren geen onredelijke of onevenredige last op te leggen.

Anderzijds, stelt het Hof vast dat de in het geding zijnde bepaling de operatoren verder nog verplicht het bewijs te leveren van de betaling van alle verplichte bijdragen voor inlandse dieren. Hierdoor maakt de wetgever de terugbetaling van de onterecht betaalde bedragen afhankelijk van het bewijs van betaling van andere bedragen, die om een andere reden verschuldigd zijn en volkomen vreemd zijn aan de eerstgenoemde bedragen. Die voorwaarde wijkt af van het gemeen recht betreffende de terugvordering van ten onrechte betaalde bedragen. Bovendien legt zij de betrokken personen een bijzonder zware bewijslast op. Zij creëert een verschil in behandeling tussen de schuldeisers van de Staat die aanspraak kunnen maken op de terugbetaling van de onterecht betaalde bijdragen voor ingevoerde dieren, en alle andere schuldeisers die een onterecht betaald bedrag terugbetaald moeten krijgen. Het Hof ziet geen redelijke verantwoording voor dat verschil in behandeling. De verplichting voor de operatoren op wie het laatste lid van artikel 14 van toepassing is, om het bewijs te leveren dat zij de verplichte bijdragen volledig betaald hebben voor de inlandse dieren, met inbegrip van de uitgevoerde slachtdieren en de uitgevoerde fok- en gebruiksdieren, moet bijgevolg worden vernietigd.

Ten aanzien van het middel dat is afgeleid uit de schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 170, 171 en 173 van de Grondwet

B.13.1. De verzoekers in de zaak nr. 1453 klagen de schending aan, door artikel 23 van de wet van 23 maart 1998, van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de grondwettelijke bepalingen betreffende de belastingen.

B.13.2. Uit de formulering van het middel blijkt dat de verzoekers de artikelen 170 en 173 van de Grondwet interpreteren in die zin dat er geen belasting kan worden ingevoerd ten behoeve van een openbare instelling.

B.13.3. Artikel 170 van de Grondwet heeft niet die draagwijdte. Het regelt de bevoegdheidsverdeling in fiscale aangelegenheden zowel tussen de Staat, de gemeenschappen, de gewesten en de lokale besturen, als tussen de wetgevende en de uitvoerende macht door de beslissing tot invoering van een belasting en de vaststelling van de essentiële elementen ervan voor te behouden aan de democratisch verkozen beraadslagende vergaderingen.

B.13.4. De verzoekers klagen verder nog een schending aan van het beginsel van annualiteit van de belastingen, dat is vastgelegd door artikel 171 van de Grondwet.

Artikel 171 van de Grondwet stelt een toezicht en een controle in van de wetgevende macht op de uitvoerende macht. Die bepaling houdt in dat de uitvoerende macht tot het innen van de door of krachtens een wet geregelde belastingen niet kan overgaan dan nadat zij daartoe van de wetgevende macht, in de begrotingswet of de financiewet, machtiging heeft verkregen. De machtiging, die geldt voor één belastingjaar en derhalve jaarlijks moet worden hernieuwd, betreft aldus enkel de uitvoerbaarstelling van een elders uitgewerkte regeling.

B.13.5. Uit wat voorafgaat volgt dat artikel 23 van de wet van 23 maart 1998 de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 170, 171 en 173 ervan, niet schendt.

Ten aanzien van artikel 17 van de wet van 23 maart 1998

B.14.1. Artikel 17 van de wet van 23 maart 1998 bepaalt :

« Het Bestuur voor de Diergezondheid en de Kwaliteit van de Dierlijke Producten van het Ministerie van Middenstand en Landbouw doet het nodige voor de inning van de verplichte bijdragen, bedoeld in de artikelen 14 en 15 en van de heffingen bedoeld in artikel 16.

In voorkomend geval heeft van rechtswege schuldvergelijking plaats uit kracht van de wet tussen de bedragen verschuldigd krachtens de bepalingen van de artikelen 14, 15 en 16 en de bedragen betaald met toepassing van het koninklijk besluit van 11 december 1987 betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren, het koninklijk besluit van 14 juni 1993 betreffende de verplichte bijdragen aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren, vastgesteld volgens de sanitaire risico's verbonden aan bedrijven waar varkens gehouden worden en het koninklijk besluit van 5 juli 1995 tot vaststelling van de retributies verschuldigd aan het Fonds voor de gezondheid en de productie van de dieren door de melkinrichtingen en door de houders van vergunningen voor de verkoop van zuivelproducten. »

B.14.2. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 formuleren twee bezwaren tegen artikel 17 van de wet van 23 maart 1998. Enerzijds, gaan zij ervan uit dat het beginsel van schuldvergelijking zelf, in zoverre het verbonden is met de retroactieve inwerkingtreding van de artikelen 14 en 15, in strijd is met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet. Anderzijds, klagen zij een schending aan van diezelfde bepalingen door het mechanisme van schuldvergelijking dat door artikel 17 is ingevoerd en dat volgens hen een discriminerend verschil in behandeling zou creëren tussen diegenen die de rechten verschuldigd krachtens de diergezondheidswet van 1987 nog niet hebben betaald, en diegenen die deze taksen reeds hebben betaald en voor wie de schuldvergelijking plaatsheeft.

B.14.3. Om de redenen die onder B.3.3 tot B.7 zijn toegelicht, heeft de wetgever de artikelen 10 en 11 van de Grondwet niet geschonden door retroactief te voorzien in de in het geding zijnde bijdragen. Het eerste bezwaar tegen artikel 17 kan bijgevolg niet worden aangenomen.

B.14.4. Het tweede bezwaar tegen artikel 17 is afgeleid uit het feit dat degenen die de bijdragen hadden betaald die op grond van de wet van 24 maart 1987 verschuldigd waren en voor wie bijgevolg de schuldvergelijking plaatsheeft waarin artikel 17 voorziet, de intresten niet krijgen waarop ze recht hadden doordat die rechten onterecht betaald zijn aangezien de wet van 24 maart 1987 en de uitvoeringsbesluiten ervan met terugwerkende kracht zijn opgeheven, terwijl degenen die deze bijdragen niet hadden betaald maar ze nu op grond van de retroactieve bepalingen van de wet van 23 maart 1998 moeten betalen, alleen de in het verleden verschuldigde hoofdsommen moeten betalen. Zij die de bijdragen hadden betaald die op grond van de wet van 24 maart 1987 en de uitvoeringsbesluiten ervan verschuldigd waren, zouden dus gediscrimineerd zijn ten opzichte van diegenen die ze niet hadden betaald, in zoverre het mechanisme van schuldvergelijking waarin artikel 17, tweede lid, voorziet, geen rekening houdt met de schuldverdeling voor de intresten die degenen die betaalden op de Staat hebben.

B.14.5. Het aangeklaagde verschil in behandeling is inherent aan het systeem van terugwerking waarvan in B.8 is vastgesteld dat het niet in strijd is met de Grondwet. Dat systeem zou onevenredige gevolgen hebben indien het, om dat verschil in behandeling te vermijden, diegenen die nu pas de bijdragen betalen, zou verplichten interest te betalen vanaf de data waarop zij die bijdragen verschuldigd zijn. Het zou evenmin te verantwoorden zijn indien het diegenen die vóór de inwerkingtreding van de bestreden wet de bijdragen hadden betaald, zou crediteren voor de interesten die sinds die betaling vervallen zijn. Niet alleen zou door een dergelijke maatregel voor het Fonds een belangrijk deel van de middelen die onontbeerlijk zijn voor de werking ervan, verloren gaan, maar zulk een maatregel zou bovendien afwijken van de regel volgens welke, in geval van terugbetaling van onterecht geïnde bedragen, de interesten alleen worden betaald indien hij die ontvangen heeft, te kwader trouw was (artikel 1378 van het Burgerlijk Wetboek).

Daaruit volgt dat artikel 17, door te voorzien in een schuldvergelijking tussen de sommen betaald op grond van de opgeheven bepalingen en de sommen verschuldigd op basis van de artikelen 14, 15 en 16, de in de middelen bedoelde bepalingen niet schendt.

Ten aanzien van artikel 10 van de wet van 23 maart 1998

B.15. Artikel 10 van de wet van 23 maart 1998 bepaalt :

« Ingeval de in deze wet bedoelde verplichte bijdragen of heffingen niet worden betaald door de betalingsplichtige, zelfs indien de betaling het voorwerp uitmaakt van een betwisting voor de rechtbanken, worden de erkenning of de licentie zoals bedoeld in artikelen 12, 13, 15 en 18bis van de voornoemde wet van 24 maart 1987 en artikel 3 van de voornoemde wet van 28 maart 1975 en in voorkomend geval de aflevering van certificaten in toepassing van artikel 19 van de voornoemde wet van 24 maart 1987 en artikel 3 van de voornoemde wet van 28 maart 1975, geschorst vanaf de vijftiende werkdag volgend op de dag van de kennisgeving van de ingebrekestelling bij een ter post aangetekende brief met ontvangstbewijs.

De ingebrekestelling herneemt de tekst van het voorgaande lid.

De voornoemde maatregel neemt van rechtswege een einde op de eerste werkdag volgend op die waarop de verschuldigde verplichte bijdragen of heffingen effectief op de rekening van het Fonds werden gecrediteerd. »

B.16. De verzoekende partijen in de zaak met nr. 1450 vorderen de vernietiging van die bepaling wegens schending van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met de artikelen 6.1 en 14 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Zij beweren dat artikel 10 inbreuk maakt op hun recht van toegang tot de rechter en dat die inbreuk niet door ernstige en gegronde motieven wordt verantwoord. Bovendien zijn zij van oordeel dat de in de aangevochten bepaling opgenomen dwangmaatregelen volstrekt onevenredig zijn.

B.17. De verzoekende partijen betwisten niet de grondwettigheid van het stelsel van erkenningen en licenties waarvan de bestreden wet het verlengde is. In dat stelsel wordt aan het « Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten » een centrale opdracht toebedeeld : het staat in voor de kosten van de controles, keuringen en expertises waarin ter vrijwaring van de volksgezondheid is voorzien. Zelf moet het een groot deel van zijn middelen halen uit de betrokken sector, met name bij wege van verplichte bijdragen en heffingen ten laste van de natuurlijke personen en rechtspersonen die dieren of dierlijke producten voortbrengen, verwerken, vervoeren, bewerken, verkopen of verhandelen. Die financieringswijze maakt aldus de werking van het Fonds afhankelijk van het tijdig betalen van de verplichte bijdragen en heffingen.

B.18.1. Het behoort tot de beoordelingsvrijheid van de wetgever – teneinde de inning van de verplichte bijdragen en heffingen te verzekeren en aldus de levensvatbaarheid van het Fonds veilig te stellen – te voorzien in een stelsel waarbij het voordeel dat aan erkenningen en licenties verbonden is, gekoppeld wordt aan de verplichting bijdragen en heffingen te betalen. Het Hof dient evenwel erop toe te zien dat de wetgever de beginselen van gelijkheid en niet-discriminatie respecteert.

B.18.2.1. De bestreden maatregel van opschorting van erkenningen en licenties bij wanbetaling wijkt weliswaar af, zoals de verzoekende partijen aanvoeren, van de gemeenrechtelijke sanctie die erin bestaat dat, bij niet-betaling en in afwachting van de beslechting van het geschil, wettelijke interesten lopen vanaf de ingebrekestelling. Rekening gehouden met de doelstelling van de wet en met de niet bestreden opdracht van het Fonds, vindt die afwijking te dezen evenwel een redelijke verantwoording in de noodzaak van vrijwaring van de goede werking en de continuïteit van het stelsel dat ter bescherming van de volksgezondheid is opgezet. Volgens de parlementaire voorbereiding moet de bedoelde opschorting zelfs gezien worden als een middel om fraude tegen te gaan (*Parl. St.*, Kamer, 1996-1997, nr. 1181/3, p. 6).

De maatregel – waaraan in voorkomend geval een verdubbeling van de verplichte bijdragen verbonden is zoals daarin is voorzien in artikel 18 – kan evenmin als onevenredig worden beschouwd nu de in gebreke blijvende bijdrage- of heffingsplichtige vooraf ervan wordt verwittigd dat hij over vijftien dagen beschikt om zijn situatie te regulariseren en de opschorting onmiddellijk wordt opgeheven zodra de bijdrage of de heffing is betaald.

B.18.2.2. De betwiste bepaling houdt geen schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, afzonderlijk beschouwd.

B.18.3.1. Artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens waarborgt het recht op toegang tot de rechter wanneer burgerlijke rechten en verplichtingen in betwisting zijn. Dat recht moet op grond van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet zonder discriminatie worden verzekerd.

In tegenstelling tot hetgeen de verzoekende partijen aanvoeren, behouden zij het recht om de betwistingen omtrent verplichte bijdragen en heffingen bij een rechter aanhangig te maken. De bestreden bepaling doet derhalve niet op discriminerende wijze afbreuk aan het recht op toegang tot een rechter.

B.18.3.2. De betwiste bepaling houdt geen schending in van de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 6.1 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.19. Het middel kan niet worden aangenomen.

Ten aanzien van artikel 12, eerste streepje, van de wet van 23 maart 1998

B.20. Artikel 12, eerste streepje, van de wet van 23 maart 1998 bepaalt :

« Onverminderd de toepassing in voorkomend geval van de strengere straffen, bepaald bij het Strafwetboek of bij bijzondere strafwetten, wordt gestraft met geldboete van honderd tot vijfduizend frank :

— degene die de bedragen, verschuldigd aan het Fonds en bedoeld in artikel 5, niet betaalt of de volledige bedragen niet tijdig betaalt, of

[...] ».

B.21.1. De verzoekende partijen in de zaak nr. 1454 vorderen de vernietiging van die bepaling op grond van het feit dat zij, in zoverre ze van toepassing is op de bij de wet van 23 maart 1998 met terugwerking ingestelde bijdragen die nog niet door de bijdrageplichtige zouden zijn betaald, in strijd is met het beginsel van de niet-terugwerking ingeschreven in van artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

B.21.2. Het Hof doet opmerken dat artikel 12, op grond van artikel 23, in werking is getreden de dag waarop de wet van 23 maart 1998 in het *Belgisch Staatsblad* is bekendgemaakt. Die bepaling heeft, in tegenstelling tot wat de verzoekers beweren, geen terugwerkende kracht. Zij is dan ook niet in strijd met de artikelen 10 en 11 van de Grondwet, in samenhang gelezen met artikel 7 van het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens.

Om die redenen,

het Hof

— vernietigt, in artikel 14 van de wet van 23 maart 1998 betreffende de oprichting van een Begrotingsfonds voor de gezondheid en de kwaliteit van de dieren en de dierlijke producten, de woorden « en dat zij de verplichte bijdragen volledig betaald hebben voor de nationale dieren, met inbegrip van de uitgevoerde slachtdieren en de uitgevoerde fok- en gebruiksdieren »;

— verwerpt de beroepen voor het overige.

Aldus uitgesproken in het Frans, het Nederlands en het Duits, overeenkomstig artikel 65 van de bijzondere wet van 6 januari 1989 op het Arbitragehof, op de openbare terechtzitting van 9 februari 2000, door de voormelde zetel, waarin rechter H. Coremans voor de uitspraak is vervangen door rechter E. De Groot, overeenkomstig artikel 110 van de voormelde wet.

De griffier,

L. Potoms.

De voorzitter,

M. Melchior.

SCHIEDSHOF

D. 2000 — 575

[C – 2000/21085]

Urteil Nr. 17/2000 vom 9. Februar 2000

Geschäftsverzeichnisnummern 1414, 1450, 1452, 1453 und 1454

In Sachen: Klagen auf Nichtigerklärung der Artikel 10, 12, 14, 15, 16, 17, 20, 21 letzter Absatz und 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 über die Schaffung eines Haushaltsfonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse, erhoben von E. Pelsser und anderen, der Georges Lornoy en Zonen AG und anderen, der EEG-Slachthuis Verbist Izegem AG, der Distriporc AG und der Viande Express AG und anderen.

Der Schiedshof,

zusammengesetzt aus den Vorsitzenden M. Melchior und G. De Baets, und den Richtern H. Boel, L. François, P. Martens, J. Delruelle, E. Cerexhe, H. Coremans, A. Arts und M. Bossuyt, unter Assistenz des Kanzlers L. Potoms, unter dem Vorsitz des Vorsitzenden M. Melchior,

verkündet nach Beratung folgendes Urteil:

I. *Gegenstand der Klagen*

a. Mit einer Klageschrift, die dem Hof mit am 11. September 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief zugesandt wurde und am 14. September 1998 in der Kanzlei eingegangen ist, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 14, 15, 16, 20, 21 und 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 über die Schaffung eines Haushaltsfonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. April 1998): E. Pelsser, wohnhaft in 4880 Aubel, rue Kierberg 2, die E. Pelsser EGMbH, mit Gesellschaftssitz in 4880 Aubel, rue Kierberg 2, Y. Daenen, wohnhaft in 4600 Visé, rue de Dalhem 23/D2, E. Debruycker, wohnhaft in

9290 Overmere, Moenstraat 178, die Debruycker AG, mit Gesellschaftssitz in 9290 Overmere, Moenstraat 178, die Claude Picron et Fils AG, mit Gesellschaftssitz in 7971 Wadelincourt, rue des Briqueteries 4, die Bernard GmbH, mit Gesellschaftssitz in 6900 Humain, rue de Thys 42, die Lietaer GmbH, mit Gesellschaftssitz in 8930 Lauwe, Waterstraat 124, B. Waneukem, wohnhaft in 7823 Ath, chemin des Bragues 10, die Pol Bastin GmbH, mit Gesellschaftssitz in 6660 Houffalize, rue de la Villa Romaine 52, E. Schleck, wohnhaft in 4760 Büllingen, Wirtzfeld 55, H. Solheid, wohnhaft in 4760 Büllingen, Marktplatz 250, D. Masson, wohnhaft in 6460 Bailièvre, Les Fermes 69, die Kessler AG, mit Gesellschaftssitz in 4760 Büllingen, Dor 284, die Dovran AG, mit Gesellschaftssitz in 4650 Herve, Ferme de Rosay 77, die Agrigaume AG, mit Gesellschaftssitz in 6810 Chiny-Izel, rue du Haut Courtil 12, und J. Kessler, wohnhaft in 4837 Baelen, rue Heggensbrück 5.

Diese Rechtssache wurde unter der Nummer 1414 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragen.

b. Mit Klageschriften, die dem Hof mit am 28. und 30. Oktober 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen zugesandt wurden und am 29. Oktober und 3. November 1998 in der Kanzlei eingegangen sind, erhoben Klage auf Nichtigerklärung der Artikel 10, 12, 14, 17, 21 letzter Absatz und 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 über die Schaffung eines Haushaltsfonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse (veröffentlicht im *Belgischen Staatsblatt* vom 30. April 1998):

— die Georges Lornoy en Zonen AG, mit Gesellschaftssitz in 2440 Geel, Winkelom 52, die Jos Theys AG, mit Gesellschaftssitz in 3500 Hasselt, Havenstraat 15, die Vee- en Vleeshandel Vanlommel AG, mit Gesellschaftssitz in 2260 Westerlo, Olenseweg 240, die VoE Beroepsvereniging voor de Kalfsvleessektor, mit Sitz in 2540 Hove, Geelhandlaan 8, und die Juveplan AG, mit Gesellschaftssitz in 2460 Kasterlee, Reties Heike 19 (Geschäftsverzeichnisnummer 1450),

— die EEG-Slachthuis Verbist Izegem AG, mit Gesellschaftssitz in 8870 Izegem, Gentse Heerweg 78 (Geschäftsverzeichnisnummer 1452),

— die Distriporc AG, mit Gesellschaftssitz in 9240 Zele, Industriezone Baaikensstraat 2 (Geschäftsverzeichnisnummer 1453),

— die Viande Express AG, mit Gesellschaftssitz in 8920 Langemark, Cayennestraat 86A, die Veehandel Lernout AG, mit Gesellschaftssitz in 8980 Passendale, Kraaiveldstraat 21, die Voeders De Westhoek AG, mit Gesellschaftssitz in 8980 Zonnebeke, Klokhofstraat 11, die Openbaar Slachthuis AG, mit Gesellschaftssitz in 2220 Heist-op-den-Berg, Mechelsesteenweg 101-103, W. Kokx, wohnhaft in 2340 Beerse, Polendam 32, und J. Stevens, wohnhaft in 3930 Hamont, Laagstraat 23 (Geschäftsverzeichnisnummer 1454).

Diese Rechtssachen wurden unter den Nummern 1450, 1452, 1453 und 1454 ins Geschäftsverzeichnis des Hofes eingetragen.

II. Verfahren

a) In der Rechtssache Nr. 1414

Durch Anordnung vom 14. September 1998 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes im vorliegenden Fall nicht für anwendbar erachtet.

Die Klage wurde gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 2. Oktober 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 6. Oktober 1998.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat mit am 16. November 1998 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Schriftsatz eingereicht.

b) In den Rechtssachen Nrn. 1450, 1452, 1453 und 1454

Durch Anordnungen vom 29. Oktober 1998 und vom 3. November 1998 hat der amtierende Vorsitzende gemäß den Artikeln 58 und 59 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof die Richter der Besetzung bestimmt.

Die referierenden Richter haben Artikel 71 bzw. 72 des organisierenden Gesetzes in den jeweiligen Rechtssachen nicht für anwendbar erachtet.

Durch Anordnung vom 4. November 1998 hat der Hof die Rechtssachen Nrn. 1414 und 1450 verbunden.

Durch Anordnung vom 18. November 1998 hat der Hof die Rechtssachen Nrn. 1452, 1453 und 1454 mit den bereits verbundenen Rechtssachen Nrn. 1414 und 1450 verbunden.

Die Klagen wurden gemäß Artikel 76 des organisierenden Gesetzes mit am 3. Dezember 1998 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Die durch Artikel 74 des organisierenden Gesetzes vorgeschriebene Bekanntmachung erfolgte im *Belgischen Staatsblatt* vom 12. Januar 1999.

Der Ministerrat, rue de la Loi 16, 1000 Brüssel, hat mit am 8. Februar 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen in jeder Rechtssache einen Schriftsatz eingereicht.

c) In allen Rechtssachen

Diese in jeder Rechtssache vom Ministerrat eingereichten Schriftsätze wurden gemäß Artikel 89 des organisierenden Gesetzes mit am 24. Februar 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Erwiderungsschriftsätze wurden eingereicht von

— der Viande Express AG und anderen, mit am 23. März 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, in der Rechtssache Nr. 1454,

— der Georges Lornoy en Zonen AG und anderen, mit am 24. März 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, in der Rechtssache Nr. 1450,

— der EEG-Slachthuis Verbist Izegem AG und anderen, mit am 25. März 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, in der Rechtssache Nr. 1452,

— E. Pelsser und anderen, mit am 26. März 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, in der Rechtssache Nr. 1414,

— der Distriporc AG, mit am 29. März 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief, in der Rechtssache Nr. 1453.

Der Ministerrat hat mit am 15. Juni 1999 bei der Post aufgegebenem Einschreibebrief einen Gegenerwiderungsschriftsatz eingereicht.

Durch Anordnungen vom 24. Februar 1999 und vom 29. Juni 1999 hat der Hof die für die Urteilsfällung vorgesehene Frist bis zum 11. September 1999 bzw. 11. März 2000 verlängert.

Durch Anordnung vom 14. Juli 1999 hat der Vorsitzende M. Melchior die Rechtssachen dem vollzählig tagenden Hof vorgelegt.

Durch Anordnung vom 14. Juli 1999 hat der Hof die Rechtssachen für verhandlungsreif erklärt und den Sitzungstermin auf den 29. September 1999 anberaumt, nachdem er den vom Ministerrat am 15. Juni 1999 eingereichten Gegenwiderungsschriftsatz für unzulässig erklärt und ihn von der Verhandlung ausgeschlossen hat und nachdem die klagenden Parteien aufgefordert wurden, sich auf der Sitzung über das Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 21 des Gesetzes vom 23. März 1998 Interesse zu äußern.

Diese Anordnung wurde den Parteien und deren Rechtsanwältinnen mit am 15. Juli 1999 bei der Post aufgegebenen Einschreibebriefen notifiziert.

Auf der öffentlichen Sitzung vom 29. September 1999

— erschienen

. RA F. Tulkens, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1414,

. RA J. Keustermans und RA B. Backx *loco* RA L. Schuermans, in Turnhout zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1450,

. RA Y. Van Gerven und RA B. Schutyser, in Brüssel zugelassen, für die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1452,

. RA P. Jongbloet *loco* RA M. Denys, in Brüssel zugelassen, für die klagende Parteien in der Rechtssache Nr. 1453,

. RA J. Arnauts-Smeets und RA G. Vekemans, in Turnhout zugelassen, und RA K. Luyckx, in Antwerpen zugelassen, für die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 1454,

. RA K. Coppenholle, in Brüssel zugelassen, *loco* RA J.-M. Nelissen-Grade, beim Kassationshof zugelassen, und RA J.-M. van der Mersch und RA A. Vastersavendts, in Brüssel zugelassen, für den Ministerrat,

— haben die referierenden Richter J. Delruelle und A. Arts Bericht erstattet,

— wurden die vorgenannten Rechtsanwältinnen angehört,

— wurden die Rechtssachen zur Beratung gestellt.

Das Verfahren wurde gemäß den Artikeln 62 ff. des organisierenden Gesetzes, die sich auf den Sprachgebrauch vor dem Hof beziehen, geführt.

III. *In rechtlicher Beziehung*

- A -

In bezug auf das Interesse der klagenden Parteien

A.1.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1414 hätten Gerichtsklagen gegen den Belgischen Staat eingereicht im Hinblick auf die Erstattung und Rückzahlung der Pflichtbeiträge, die sie aufgrund des Gesetzes vom 24. März 1987 und dessen Ausführungserlasse hätten zahlen müssen.

A.1.2. Der Ministerrat stellt das Interesse der klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1414 in Abrede. Diese hätten Steuern in ihrer Eigenschaft als Exporteure von Rindern bezahlt. Da das Gesetz vom 23. März 1998 vorsehe, daß die Pflichtbeiträge für die ab dem 1. Januar 1997 exportierten Tiere nicht mehr gelten würden, könnten die Kläger ihr Interesse nur unter Beweis stellen, wenn sie im Laufe der Zeitspanne vom 1. Januar 1988 bis zum 31. Dezember 1996 Ausfuhren durchgeführt hätten. Dann wäre ihr Interesse nur erwiesen in bezug auf Artikel 14 des angefochtenen Gesetzes und insofern dieser Artikel Anwendung auf die ausgeführten Tiere finde.

Der Ministerrat bestreitet das Interesse der klagenden Parteien an der Anfechtung der Artikel 15, 16, 20 und 23 des Gesetzes, da sie weder Verantwortliche von Betrieben, in denen Schweine gehalten würden, noch von Milchbetrieben seien, da sie auch nicht Inhaber von Genehmigungen für den Verkauf von Milcherzeugnissen seien und schließlich nicht im Geflügelsektor tätig seien.

Der Ministerrat bestreitet schließlich das Interesse der klagenden Parteien an der Klageerhebung auf Nichtigerklärung von Artikel 21 des Gesetzes, der Aufhebungsbestimmungen enthalte.

A.1.3. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1414 seien der Ansicht, sie wiesen alle ein ausreichendes Interesse auf, um die Nichtigerklärung von Artikel 14 des Gesetzes zu fordern, da für den Zeitraum vom 1. Januar 1988 bis zum 31. Dezember 1996 Beiträge gefordert worden seien.

Da die ersten zwei klagenden Parteien die Tätigkeit des Schweinehandels ausübten, hätten sie ein Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 15 des Gesetzes.

In bezug auf die Artikel 16 und 20 erklären die klagenden Parteien, sich nach dem Ermessen des Hofes zu richten.

Sie beharren im übrigen darauf, ein Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 21 zu haben, der Aufhebungsbestimmungen enthalte, insofern die Zahlung der Beiträge, die Gegenstand von anhängigen Verfahren vor den Gerichten seien, durch diese Bestimmungen gerechtfertigt worden sei.

Schließlich hätten sie ein Interesse an der Nichtigerklärung von Artikel 23, der das rückwirkende Inkrafttreten des Gesetzes vorsehe, und insbesondere der Artikel 14 und 21 Absatz 1 Nr. 5, sowie der Artikel 15 und 21 Absatz 1 Nr. 6. Im übrigen richteten sie sich nach dem Ermessen des Hofes.

A.2.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1450 fordern die Nichtigerklärung der Artikel 10 und 14 des Gesetzes vom 23. März 1998 sowie von Artikel 23, insofern er das Inkrafttreten von Artikel 14 betrifft.

Sie machen geltend, daß sie alle direkt von den angefochtenen Bestimmungen betroffen seien, entweder als einzelne Schlachthöfe und/oder Viehhändler oder aber als Berufsorganisation. Die ersten drei klagenden Parteien hätten bedeutende Forderungen gegenüber dem Belgischen Staat aufgrund eines Urteils des Appellationshofes Antwerpen vom 7. November 1995, das verfügt habe, der Staat könne die aufgrund des Gesetzes vom 24. März 1987 geschuldeten Beiträge nicht mehr einfordern. Artikel 14 des angefochtenen Gesetzes, in Verbindung mit dessen Artikel 23, hindere sie daran, diese gerichtliche Entscheidung geltend zu machen. Sie gingen davon aus, nicht zur Zahlung der Beiträge verpflichtet zu sein, die in der Vergangenheit gefordert worden seien auf der Grundlage des Gesetzes vom 23. März 1998, dessen Gesetzmäßigkeit sie anfechten. Sie setzten sich somit der realen Gefahr aus, daß der Staat zu den in Artikel 10 des angefochtenen Gesetzes vorgesehenen Sanktionen übergehe. Die fünfte klagende Partei befinde sich in einer gleichartigen Lage.

Die vierte klagende Partei habe als Vertreter des Sektors Interesse an diesem Verfahren. Dieser Berufsverband bezwecke satzungsgemäß die Verteidigung der gemeinsamen Interessen des Kalbfleischsektors, eines Sektors, der unmittelbar die Folgen der neuen Regelung zu spüren bekomme.

A.2.2. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 1452 habe am 17. Februar 1995 den Belgischen Staat verklagt im Hinblick auf die Rückerstattung der Beiträge bezüglich der für ihre eigene Rechnung geschlachteten Rinder, Kälber und Schweine. Dieses Verfahren sei noch vor dem Gericht erster Instanz Brüssel anhängig.

A.2.3. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 1453 betreibe einen Schlachthof für Schweine sowie einen Fleischgroßhandel. Sie unterliege dem angefochtenen Gesetz.

A.2.4. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 seien alle der Regelung des Gesetzes über die Tiergesundheit unterworfen gewesen; sie unterlägen derzeit den angefochtenen Bestimmungen des Gesetzes vom 23. März 1998 und seien zur Zahlung der durch dieses Gesetz eingeführten Beiträge verpflichtet. Folglich wiesen sie ein gesetzmäßiges und unmittelbares Interesse an der Nichtigerklärung der angefochtenen Bestimmungen auf.

A.3. Der Ministerrat bestreitet nicht das Interesse der klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 1450, 1452, 1453 und 1454 an der Klageerhebung.

Zur Hauptsache

Durch die klagenden Parteien angeführte Klagegründe

Rechtssache Nr. 1414

A.4.1. Die Kläger führten zur Untermauerung ihrer Nichtigkeitsklage einen Klagegrund an, der abgeleitet ist aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zu dieser Konvention.

Im ersten Teil ihres Klagegrundes machen die Kläger geltend, die rückwirkenden Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes, und insbesondere dessen Artikel 14, 15, 16, 20, 21 und 23, würden ihre Rechte auf einen gerechten Prozeß und auf Waffengleichheit verletzen, die durch Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet seien, und zwar mit dem Ziel, Einfluß auf die Verfahren, die sie gegen den Belgischen Staat eingeleitet hätten, auszuüben. Nach ihrer Auffassung liege ein Verstoß gegen die Gewaltentrennung, gegen die Gleichheit der Bürger vor den Gerichtshöfen und Gerichten sowie gegen die Rechtssicherheit und die Waffengleichheit zwischen den Prozeßparteien vor, und diese unterschiedliche Behandlung werde nicht durch Erwägungen der öffentlichen Ordnung gerechtfertigt.

A.4.2. Im zweiten Teil des Klagegrundes machen die klagenden Parteien geltend, daß dieselben Bestimmungen die Einziehung der Forderungen, die sie nach ihrer Einschätzung gegenüber dem Belgischen Staat besäßen, beeinträchtigten. Nach der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte stelle eine Forderung ein Eigentum im Sinne von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Konvention dar, sobald eine legitime Hoffnung auf deren Konkretisierung bestehe. Im vorliegenden Fall beruhten die Hoffnungen der Kläger auf einer Reihe von Gerichtsentscheidungen, die einmütig den Belgischen Staat zur Rückzahlung der eingenommenen Beiträge verurteilt hätten.

A.4.3. Im dritten Teil ihres Klagegrundes machen die klagenden Parteien den Hof auf die Rechtsunsicherheit aufmerksam, die sich aus den rückwirkenden Bestimmungen des angefochtenen Gesetzes ergebe, insofern ihnen das Recht entzogen werde, die Rechtmäßigkeit in bezug auf die Zahlung der Pflichtbeiträge, die sie zwangsweise hätten entrichten müssen, wiederherzustellen. Der Gesetzgeber habe seinerseits ebenfalls auf die Rechtsunsicherheit infolge der vorherigen Bestimmungen hingewiesen, um die Annahme des Gesetzes zu rechtfertigen. Die Kläger sind der Auffassung, daß die vom Gesetzgeber angeführte Rechtsunsicherheit in den Vorarbeiten nicht erläutert worden sei.

Sie führen an, daß in der Begründung die «unersetzliche» Rolle des Fonds in der Finanzierung der Politik bezüglich der Tierkrankheiten und der Qualität der tierischen Erzeugnisse sowie der Wunsch, seine Arbeitsweise möge nicht in Frage gestellt werden, geltend gemacht worden sei. Sie zweifeln die Lebensnotwendigkeit der Pflichtbeiträge zur Finanzierung des Fonds an, da sie der Auffassung sind, daß der wesentliche Teil dieser Finanzierung aus dem Haushalt des Landwirtschaftsministeriums stamme.

Rechtssache Nr. 1450

In bezug auf Artikel 10 des Gesetzes vom 23. März 1998

A.5.1. Die Kläger sind der Meinung, Artikel 10 des angefochtenen Gesetzes schränke auf diskriminierende Weise ihr grundlegendes Recht auf Zugang zu einem Richter ein, was einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, darstelle. Der Belgische Staat mißbrauche in seiner Eigenschaft als Gegenpartei in den Verfahren über die Pflichtbeiträge seine gesetzgebende Gewalt, indem er den Zugang der klagenden Parteien zum Richter einschränke. Im übrigen seien die in Artikel 10 vorgesehenen Zwangsmaßnahmen absolut unverhältnismäßig. Diese Sanktionen würden die Tätigkeiten der Kläger vollkommen lahmlegen, während die Gerichtsbarkeiten bis zur Berufungsinstanz entschieden hätten, die Regelung würde der gerichtlichen Kontrolle nicht standhalten, und es sehr unwahrscheinlich sei, daß die neue Regelung die gleiche Kontrolle bestehen würde. Die einzige Zielsetzung des Gesetzgebers bestehe darin, ein Gesetz, dem zu Unrecht eine rückwirkende Kraft verliehen worden sei, mit schweren Sanktionen zu verbinden, auch wenn die Gerichtsbarkeiten darüber zu urteilen hätten. Diese Zielsetzung könne demzufolge die Verletzung des grundlegenden Rechtes auf Zugang zum Richter nicht rechtfertigen.

Die Kläger zitieren das Gutachten des Staatsrates über den Gesetzesentwurf, der zum Gesetz vom 23. März 1998 geführt habe, sowie die Begründung des Gesetzes. Sie schlußfolgern daraus, die Einschränkung des Zugangs zum Richter sei in diesem Fall nicht durch ein rechtmäßiges Ziel begründet und sei somit nicht gestattet im Lichte von Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Überdies wäre die Strafe, selbst wenn der Staat ein rechtmäßiges Ziel geltend machen könnte, vollkommen unverhältnismäßig.

In bezug auf die Artikel 14 und 23 des Gesetzes vom 23. März 1998

A.5.2. Die Kläger prangern an, diese Bestimmungen verletzten die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Sie sind der Meinung, die angefochtenen Bestimmungen führten mit rückwirkender Kraft ein Beitragssystem ein, das praktisch mit dem vorigen, von mehreren Gerichtsbarkeiten des Landes für unwirksam erklärten System übereinstimme, dies mit dem alleinigen Ziel, die Rückzahlungsverpflichtung des Belgischen Staates zu umgehen, und sie verletzen auf diese Weise das durch Artikel 6 Absatz 1 der Konvention gewährleistete Recht auf ein gerechtes Verfahren und auf Waffengleichheit sowie den allgemeinen Grundsatz der ordnungsgemäßen Verwaltung, obwohl es durch keinerlei außergewöhnlichen Umstand gerechtfertigt sei.

Die Kläger sind der Meinung, die vom Gesetzgeber in den Vorarbeiten angeführten Begründungen bildeten eine vollkommen unzureichende und unbegründete Antwort auf die Kritik des Staatsrates.

Einerseits behaupte der Gesetzgeber, das Ziel habe darin bestanden, eine bestehende Rechtsunsicherheit zu beheben. Die Kläger stellten jedoch fest, daß die neue Regelung selbst eine Quelle der Rechtsunsicherheit für die Rechtsunterworfenen darstelle, namentlich in bezug auf die anwendbare Regelung und die Rechtsgrundlage der Erhebung der Beiträge.

Andererseits machten die Kläger in bezug auf die haushaltsmäßige Zielsetzung geltend, es sei unannehmbar, daß der Belgische Staat sein Haushaltsgleichgewicht auf unrechtmäßig eingenommene Summen gründe und darüber hinaus durch ein gesetzgeberisches Einschreiten die Gerichtsentscheidungen untergrabe, die ihn zur Rückzahlung der Beiträge verpflichten würden.

Die Kläger verwiesen auf das Urteil Nr. 86/98 des Hofes.

Rechtssache Nr. 1452

A.6.1. Die klagende Partei fordert die Nichtigerklärung der Artikel 14 und 23 des Gesetzes vom 23. März 1998.

In einem ersten Klagegrund macht sie geltend, diese Bestimmungen enthielten einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 144, 145 und 159 der Verfassung, mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention, dem ersten Zusatzprotokoll zur Europäischen Menschenrechtskonvention, dem Grundsatz der Rechtssicherheit und dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze.

Durch die Annahme der angefochtenen Artikel 14 und 23 ersetze der Gesetzgeber die Bestimmungen eines königlichen Erlasses durch eine Gesetzesnorm mit rückwirkender Kraft. Auf diese Weise verhindere er, daß die mit Streitfällen befaßten Gerichtshöfe und Gerichte in Anwendung von Artikel 159 der Verfassung die Gesetzmäßigkeit dieses königlichen Erlasses beurteilten. Daraus ergebe sich ein Behandlungsunterschied zwischen den Bürgern, auf die sich diese Bestimmungen bezögen, und den anderen Bürgern, insofern den ersteren die in den Artikeln 144, 145 und 159 der Verfassung vorgesehenen gerichtlichen Garantien entzogen würden. Nach Meinung der klagenden Partei sei in diesem Fall eine solche unterschiedliche Behandlung nicht gerechtfertigt. Sie erinnere an die Urteile Nrn. 33/93, 7/97, 64/97 und 3/98 des Schiedshofes.

Der Gesetzgeber habe die Maßnahme einerseits mit der Sorge gerechtfertigt, die sich aus der vorherigen Regelung ergebende Rechtsunsicherheit zu beheben und die Gleichheit der Marktteilnehmer zu gewährleisten, und andererseits mit haushaltsmäßigen Erwägungen. Die klagende Partei sei der Meinung, diese Motive könnten die Maßnahme nicht rechtfertigen. Die vorherige Regelung habe nach ihrem Dafürhalten keinerlei Rechtsunsicherheit geschaffen. Die Sorge um die Gewährleistung der Gleichheit führe dazu, Marktteilnehmer, die sich nicht in einer vergleichbaren Lage befänden, auf vergleichbare Weise zu behandeln, nämlich diejenigen, die die gerichtlichen Garantien in Anspruch genommen hätten, und diejenigen, die dies nicht getan hätten. In bezug auf die haushaltsmäßigen Erwägungen sei die klagende Partei der Meinung, der Gesetzgeber könne schwerlich behaupten, nicht in ein anhängiges Verfahren einzugreifen. Somit könnten die haushaltsmäßigen Erwägungen aufgrund der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie derjenigen des Schiedshofes nicht als objektive und vernünftige Rechtfertigung der Maßnahme angesehen werden.

A.6.2. In einem zweiten Klagegrund macht sie geltend, diese Bestimmungen beinhalteten einen Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 144, 145 und 159 der Verfassung, mit den Artikeln 92 und 93 des EG-Vertrags, mit dem Grundsatz der Rechtssicherheit sowie mit dem allgemeinen Rechtsgrundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze.

Die Artikel 14 und 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 führten eine unterschiedliche Behandlung ein zwischen denjenigen, die zwischen dem 1. Januar 1988 und dem 1. Mai 1998 die Pflichtbeiträge für inländische Tiere bezahlt hätten, und denjenigen, die Pflichtbeiträge für eingeführte Tiere bezahlt hätten. Durch die Wirkung des in Artikel 17 vorgesehenen Ausgleichs könnten erstere ihr Anrecht auf Rückerstattung nicht mehr geltend machen, während letztere tatsächlich die Rückzahlung der Beiträge fordern könnten.

Beanstandet wird auch ein Behandlungsunterschied zwischen denjenigen, die die Beiträge für inländische Tiere bezahlt hätten, und den anderen Bürgern, die die in den Artikeln 144 und 145 der Verfassung und in den Artikeln 92 und 93 des EG-Vertrags vorgesehenen gerichtlichen Garantien in Anspruch nehmen könnten. Ersteren würden diese Garantien vorenthalten, besonders insofern sie vor dem nationalen Richter nicht die Verletzung der Artikel 92 und 93 Absatz 3 des EG-Vertrags geltend machen könnten.

Gemäß der klagenden Partei sei dieser Behandlungsunterschied nicht vernünftig und objektiv gerechtfertigt. Unter Hinweis auf die Vorarbeiten gehe sie davon aus, der Gesetzgeber rechtfertige den Behandlungsunterschied dadurch, daß er den Standpunkt vertrete, das Urteil des Europäischen Gerichtshofes vom 16. Dezember 1992 verpflichte den Belgischen Staat nur, die Beiträge für die eingeführten Tiere zurückzuzahlen. Für den Kläger werde durch die Entscheidung der Europäischen Kommission vom 7. Mai 1991 die Unvereinbarkeit des gesamten Systems nachgewiesen, da eines seiner grundlegenden Elemente im Widerspruch zum Gemeinsamen Markt stehe.

Die Ausführung der in Artikel 32 des Gesetzes vom 24. März 1987 vorgesehenen Regelung der Pflichtbeiträge, unter Mißachtung des in Artikel 93 Absatz 3 des EG-Vertrags enthaltenen Verbots, habe die Ungesetzmäßigkeit der gesamten Regelung der Pflichtbeiträge zur Folge. Dieses Verbot habe eine unmittelbare Wirkung, und es schaffe für die Rechtsunterworfenen Rechte, die der nationale Richter gewährleisten müsse. Die angefochtenen Bestimmungen entzögen dem Ausführungsverbot von Artikel 93 Absatz 3 jede sinnvolle Wirkung.

Im übrigen ändere nach Meinung des Klägers der Umstand, daß das Gesetz vom 23. März 1998 vorher aufgrund von Artikel 93 Absatz 3 des EG-Vertrags mitgeteilt und durch die Kommission als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt worden sei, nichts an der Feststellung der Verfassungswidrigkeit. Schließlich fordert er den Belgischen Staat auf, den Nachweis zu erbringen, daß dieses Gesetz vorher der Europäischen Kommission mitgeteilt und von ihr genehmigt worden sei.

Der Kläger ist der Meinung, der vom Gesetzgeber eingeführte Behandlungsunterschied stelle eindeutig eine Einmischung in ein anhängiges Verfahren dar, nämlich das von ihm gegen den Belgischen Staat vor dem Gericht erster Instanz Brüssel eingeleitete Verfahren. Eine solche Maßnahme könne nur durch außergewöhnliche Umstände gerechtfertigt werden, die in diesem Fall nicht vorlägen.

Rechtssache Nr. 1453

A.7.1. In einem ersten Klagegrund prangert die Klägerin einen Verstoß durch Artikel 23 des angefochtenen Gesetzes gegen Artikel 2 des Zivilgesetzbuches sowie gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung an. Die klagende Partei ist der Meinung, sie werde diskriminiert im Vergleich zu den anderen Steuerpflichtigen, insofern das Steuergesetz ausschließlich für diese in der Zukunft gelte, während es für die Klägerin rückwirkend angewandt werde. Sie gehe davon aus, das Verbot der rückwirkenden Kraft sei ein allgemeiner Rechtsgrundsatz, dem der Wert eines Verfassungstextes beizumessen sei.

A.7.2. In einem zweiten Klagegrund prangert die Klägerin an, Artikel 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 verstoße gegen den Grundsatz der Gewaltentrennung als allgemeinen Rechtsgrundsatz, gegen Artikel 6 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung. Sie vertritt den Standpunkt, das einzige Ziel des Gesetzgebers habe darin bestanden, einer Verurteilung zu entgehen, was eine unannehmbare Verletzung des Grundsatzes der Gewaltentrennung darstelle. Die Klägerin zitiert die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte sowie das Gutachten des Staatsrates, um einen Widerspruch zu dem Grundsatz der Waffengleichheit zwischen den Parteien anzuprangern. Die Klägerin werde demzufolge diskriminiert, da sie in ihrer Eigenschaft als Verfahrenspartei im Gegensatz zum Belgischen Staat nicht über die Möglichkeit verfüge, auf verfassungswidrige Weise den Streitgegenstand in einem anhängigen Verfahren abzuändern.

A.7.3. Die Klägerin führt einen dritten Klagegrund an, der abgeleitet ist aus dem Verstoß gegen die Artikel 170 und 173 der Verfassung sowie gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung. Sie ist der Meinung, bei den erhobenen Beiträgen handele es sich in Wirklichkeit um Steuern und sie dürften deshalb nicht für den Bedarf des «Haushaltsfonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse» verwendet werden. Im übrigen wären sie selbst dann, wenn sie als Gebühren zu gelten hätten, in Ermangelung einer entsprechenden formalen Gesetzesbestimmung verfassungswidrig.

A.7.4. Die Klägerin leitet einen vierten Klagegrund aus dem Verstoß gegen Artikel 171 und gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung ab, insofern das angefochtene Gesetz den in Artikel 171 vorgesehenen Grundsatz der Jährlichkeit mißachte. Die Klägerin sei somit der Meinung, sie werde diskriminiert, da sie im Gegensatz zu den anderen Steuerpflichtigen nicht durch Artikel 171 der Verfassung geschützt sei.

A.7.5. Die Klägerin macht im übrigen geltend, sie werde auf verschiedene Weisen diskriminiert und diese Diskriminierungen seien nicht durch das angestrebte Ziel zu rechtfertigen.

Rechtssache Nr. 1454

In bezug auf die Artikel 14, 17 und 21 letzter Absatz des Gesetzes vom 23. März 1998

A.8.1. Im ersten Teil des ersten Klagegrundes machen die Kläger geltend, die angefochtenen Bestimmungen verstießen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention, mit dem Grundsatz der Nichtrückwirkung sowie dem Grundsatz der Rechtssicherheit. Mit diesen Bestimmungen wolle der föderale Gesetzgeber verhindern, daß die Gerichtshöfe und Gerichte dem Belgischen Staat die Rückzahlung der Beiträge auferlegten, die unter der Regelung von Artikel 32 § 2 des Gesetzes über die Tiergesundheit erhoben worden seien. Nach Darstellung der klagenden Parteien handele es sich um eine unzulässige Einmischung der gesetzgebenden Gewalt in die Rechtspflege, und dies habe zur Folge, daß zum Nachteil einer Kategorie von Rechtsunterworfenen wesentliche Grundsätze der Gerichtsorganisation sowie die damit verbundenen Rechtsprechungsgarantien verletzt würden.

A.8.2. Im zweiten Teil des ersten Klagegrundes machen die klagenden Parteien geltend, daß die angefochtenen Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstießen, in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention und mit Artikel 14 derselben Konvention. Durch diese Bestimmungen entziehe der Gesetzgeber den Abgabepflichtigen, die die Rückzahlung der zu Unrecht unter der Regelung von Artikel 32 § 2 des Gesetzes über die Tiergesundheit erhobenen Pflichtbeiträge verlangten, ihre Forderung. Aus der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte gehe hervor, daß finanzielle Forderungen ebenfalls unter die Anwendung von Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls fielen. Die angefochtenen Bestimmungen würden somit einen unzulässigen Unterschied in bezug auf den Schutz des Eigentumsrechtes schaffen.

A.8.3. Im dritten Teil des ersten Klagegrundes machen die klagenden Parteien geltend, daß die angefochtenen Bestimmungen gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstießen, in Verbindung mit dem Vertrag vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, insbesondere dessen Artikeln 12, 92, 93 und 95.

Artikel 32 § 2 des Gesetzes über die Tiergesundheit und seine Ausführungsmaßnahmen seien angenommen worden, ohne gemäß Artikel 93 Absatz 3 des EG-Vertrags mitgeteilt worden zu sein, und sie seien folglich insgesamt unwirksam. Der Gesetzgeber behindere die volle Wirkung des Gemeinschaftsrechts, indem er durch die angefochtenen Bestimmungen die Rückzahlung der im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht erhobenen Beiträge verhindere. Außerdem vertreten die klagenden Parteien den Standpunkt, daß die Mitteilung der angefochtenen Bestimmungen und ihrer rückwirkenden Kraft an die Kommission 1996 es nicht dem Belgischen Staat erlauben könne, auch für die Vergangenheit Pflichtbeiträge als Ausgleich für zuvor ungerechtfertigterweise erhobene und zurückzuzahlende Beiträge zu fordern, da eine solche rückwirkende Kraft nicht mit dem Grundsatz der pflichtmäßigen Mitteilung und dem Verbot der Ausführung vor der Prüfung durch die Kommission vereinbar sei. Folglich würden die angefochtenen Bestimmungen eine unzulässige Unterscheidung zwischen den Rechtsunterworfenen hinsichtlich des Schutzes ihrer Rechte durch den EG-Vertrag schaffen.

A.8.4. In einem zweiten Klagegrund machen die klagenden Parteien geltend, daß die Artikel 14, 17 und 21 letzter Absatz des Gesetzes vom 23. März 1998 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 12 des Vertrags vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft, verstießen. Die bei der Ausfuhr geschuldeten Pflichtbeiträge seien Steuern, die unter das Verbot von Artikel 12 des Vertrags fielen. Die rückwirkende Bestätigung dieser Beiträge für den Zeitraum vom 1. Januar 1988 bis zum 1. Januar 1997 unterwerfe die Exporteure einer dem Gemeinschaftsrecht widersprechenden Zahlung und entziehe ihnen den gleichen Schutz von Artikel 12 des EG-Vertrags.

A.8.5. In einem dritten Klagegrund machen die klagenden Parteien geltend, daß die Artikel 14 Absatz 5 und 21 letzter Absatz des Gesetzes vom 23. März 1998 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 92, 93 und 95 des Vertrages vom 25. März 1957 zur Gründung der Europäischen Gemeinschaft und mit den Grundsätzen über die Rückforderung nicht geschuldeter Beträge verstießen. Die angefochtenen Bestimmungen würden die Rückzahlung der Pflichtbeiträge für eingeführte Tiere bestimmten Bedingungen unterwerfen, die nach Auffassung der klagenden Parteien nicht mit dem sich aus dem europäischen Gemeinschaftsrecht ergebenden Schutz vereinbar seien, das eine bedingungslose Wiedergutmachung voraussetze. Diese Bestimmungen bewirkten folglich eine unzulässige Unterscheidung zwischen Rechtsunterworfenen hinsichtlich des Schutzes ihrer Rechte.

A.8.6. In einem vierten Klagegrund machen die Kläger geltend, daß die Artikel 14, 17 und 21 letzter Absatz des Gesetzes vom 23. März 1998 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstießen. Sie sind der Auffassung, daß die vorgesehene Erhebung der aufgrund von Artikel 14 geschuldeten Beträge einen Behandlungsunterschied schaffen würde zwischen denjenigen, die noch nicht die unter der Regelung des Gesetzes über die Tiergesundheit geschuldeten Abgaben gezahlt hätten und die nun nur zur Zahlung der Hauptsumme verpflichtet sein, und denjenigen, die bereits diese Steuern gezahlt hätten und nun erlebten, daß der in Artikel 17 Absatz 2 vorgesehene Ausgleich vorgenommen werde, und denen durch diesen Ausgleich die Zinsen vorenthalten würden, auf die sie Anspruch gehabt hätten, weil diese Summen nicht fällig gewesen seien.

In bezug auf Artikel 10 des Gesetzes vom 23. März 1998

A.8.7. In einem einzigen Klagegrund führen die klagenden Parteien an, Artikel 10 verstoße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Sie sind der Auffassung, daß diese Bestimmung dazu führe, dem Abgabepflichtigen eine zusätzliche Strafe wegen der Nichtzahlung aufzuerlegen, und daß es keine vernünftige Rechtfertigung für den Behandlungsunterschied gebe, der zwischen den in Artikel 10 genannten Abgabepflichtigen und anderen Rechtsunterworfenen, die dem Richter die Beschwerde bezüglich der geschuldeten Summen unterbreiten könnten, ohne eine zusätzliche Strafe in Kauf nehmen zu müssen, geschaffen werde.

In bezug auf Artikel 12 Absatz 1 des Gesetzes vom 23. März 1998

A.8.8. In einem einzigen Klagegrund machen die Kläger geltend, Artikel 12 Absatz 1 verstoße gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Diese Bestimmung bewirke, daß der Abgabepflichtige wegen der Nichtzahlung der Pflichtbeiträge oder ihrer verspäteten Zahlung bestraft werden könne. Diese Strafe sei rückwirkend anwendbar auf die noch nicht bezahlten Beiträge und stehe insofern im Widerspruch zu dem in Artikel 7 der Europäischen Konvention festgeschriebenen Grundsatz der Nichtrückwirkung.

Argumente des Ministerrates in allen Rechtssachen

A.9.1. In bezug auf den angeführten Verstoß gegen die Artikel 6 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention durch die teilweise rückwirkende Kraft des Gesetzes vertritt der Ministerrat den Standpunkt, das in Artikel 6 verankerte Recht auf ein Gericht und das Recht auf einen gerechten Prozeß seien keine absoluten Rechte. Er erinnert an die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte, und insbesondere dessen Urteil «Building Societies» vom 23. Oktober 1997, worin zwischen den Fällen unterschieden worden sei, in denen der Gesetzgeber bezwecke, direkt in ein anhängiges Verfahren einzugreifen, und den Fällen, in denen er dies nicht anstrebe. Auf dieser Grundlage führe der Minister drei Kriterien an, aufgrund deren man behaupten könne, daß die Rechte der Kläger nicht verletzt worden seien. Zunächst hätten sie damit rechnen müssen, daß der Gesetzgeber ein neues Gesetz annehme, das mit den europäischen Regeln über staatliche Beihilfen übereinstimme und das dazu diene, die Verfahrensmängel zu beheben, mit denen die vorherige Gesetzgebung behaftet gewesen sei. Zweitens sei augenscheinlich, daß das Gesetz vom 23. März 1998 allgemein anwendbar gewesen sei und daß dessen einziges oder hauptsächliches Ziel nicht darin bestehe, die Zuständigkeiten der Gerichtsbarkeiten, die mit Klagen auf Rückerstattung befaßt worden seien, zunichte zu machen oder zu beeinflussen. Drittens hätten die Behörden nachgewiesen, daß das zu schützende Gemeinwohl wichtiger gewesen sei als das Risiko, daß einige Marktteilnehmer das betreffende System in Frage stellen könnten, indem sie einen Verfahrensfehler geltend machten, mit dem die vorherige Regelung behaftet gewesen sei.

Der Ministerrat verweist ebenfalls auf das Urteil Nr. 87/95 des Schiedshofes.

A.9.2. Der Ministerrat führt sodann an, das Gesetz vom 23. März 1998 bewirke nicht, daß die Gerichtsbarkeiten daran gehindert würden, über die Ungesetzlichkeit der vorherigen Gesetzgebung zu befinden. Das angefochtene Gesetz liefere eine neue gesetzliche Grundlage für die Beitreibung der Beiträge und unterscheide zwischen den Beiträgen, die durch die Europäische Kommission als unvereinbar erklärt worden seien, und den Beiträgen, die aufgrund des Gemeinschaftsrechtes zu rechtfertigen seien. Erstere würden aufgrund von Artikel 14 letzter Absatz des Gesetzes zurückbezahlt. Was die letzteren betreffe, stelle die gegebenenfalls durch eine Gerichtsbarkeit in letzter Instanz festgestellte Ungesetzlichkeit die Strafe dar für den Umstand, daß das Gesetz vom 24. März 1987 und der königliche Erlaß vom 11. Dezember 1987 nicht der Europäischen Kommission mitgeteilt worden seien. Das Gesetz vom 23. März 1998 verhindere nicht, daß die auf der Grundlage dieser vorherigen Gesetzgebung eingezahlten Beiträge rückerstattet würden. Es führe mit rückwirkender Kraft Beiträge ein, die durch die Europäische Kommission nicht für unvereinbar erklärt worden seien, und es sehe in Artikel 17 ein Ausgleichssystem vor. Die Ungesetzlichkeit, mit der die auf der Grundlage des Gesetzes vom 24. März 1987 gezahlten Beiträge wegen des Fehlens einer Mitteilung behaftet gewesen seien, könne sich nicht auf das Gesetz vom 23. März 1998 erstrecken, das der Europäischen Kommission ordnungsmäßig mitgeteilt und von ihr genehmigt worden sei.

Der Ministerrat fügt hinzu, der angewandte Mechanismus lehne sich eng an denjenigen an, der durch das Gesetz vom 14. Juli 1994 über die Finanzierung des Instituts für Veterinärexpertise vorgesehen sei, und er verweist diesbezüglich auf das Urteil Nr. 87/95 des Hofes.

A.9.3. In bezug auf die Zielsetzungen des angefochtenen Gesetzes weise der Ministerrat, indem er auf die Vorarbeiten zum angefochtenen Gesetz verweise, einerseits nach, daß es dazu diene, die Rechtsunsicherheit, die sich aus dem bei der Annahme der vorherigen Gesetzgebung begangenen Verfahrensfehler ergebe, aufzuheben, und andererseits, daß die teilweise rückwirkende Kraft wegen der Notwendigkeit, die Arbeit des Fonds zu sichern und dessen Haushaltsgleichgewicht zu gewährleisten, vernünftig zu rechtfertigen sei, dies zum Gemeinwohl. Der Ministerrat stellt diesbezüglich erneut einen Vergleich mit dem durch das Gesetz vom 14. Juli 1994 vorgesehenen System an. In bezug auf die Rechtsunsicherheit macht er geltend, daß die angefochtene Bestimmung eine gesetzliche Grundlage für einen Mechanismus liefere, der der Europäischen Kommission mitgeteilt worden sei und der außerdem uneingeschränkt mit den Regeln des Gemeinsamen Marktes vereinbar sei. Auf diese Weise werde die Rechtsunsicherheit durch den Mechanismus wiederhergestellt und gewährleistet. Die Gesetzgebung diene außerdem dazu, die Gleichheit zwischen allen Marktteilnehmern zu sichern.

A.9.4. In bezug auf die Beschwerden bezüglich des Artikels 10 des angefochtenen Gesetzes bestreitet der Ministerrat jeglichen Verstoß gegen die Artikel 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention. Die angefochtene Bestimmung erhalte einen Zugang zum Richter aufrecht. Jede Person verfüge über eine konkrete Möglichkeit, die Zahlung der Pflichtbeiträge vor dem Richter anzufechten, was gerade die von der Konvention verlangte Zugangsform sei.

Durch die Annahme dieser Maßnahme versuche der Gesetzgeber zu verhindern, daß die Arbeit des Fonds und die Gleichheit der Wettbewerber durch das Verhalten von Marktteilnehmern gefährdet würden, die unter dem Vorwand, sie seien nicht beitragspflichtig, die Beiträge nicht zahlten.

Die klagenden Parteien stützten sich außerdem auf eine falsche Auslegung des Textes von Artikel 10. Die Aussetzung der Zulassungen, Genehmigungen und Bescheinigungen erfolge nicht automatisch bei Nichtzahlung, sondern das Gesetz sehe ausdrücklich vor, daß die Behörde eine Inverzugsetzung vornehmen müsse, was sie zu einer Interessenabwägung verpflichte. Diesbezüglich verweist der Ministerrat auf die Urteile Nrn. 43/93 und 44/95 des Hofes. Jede andere Lösung würde das finanzielle Gleichgewicht des Systems gefährden. Indem der Gesetzgeber der Verwaltung keine gebundene Zuständigkeit erteile, sondern ihr das Urteil über die Zusendung oder Nichtzusendung einer Inverzugsetzung überlasse, vermeide er gerade die Verletzung des Rechtes auf einen Richter, die sich aus der systematischen Zusendung von Inverzugsetzungen ergeben würde. Artikel 10 des Gesetzes sei also, um verfassungskonform zu sein, so auszulegen, daß er der Verwaltung keine gebundene Zuständigkeit verleihe.

Überdies verweist der Ministerrat auf das Gesetz vom 16. April 1998 über Streitfälle in bezug auf Zahlungen an den Haushaltsfonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse, das ausdrücklich den Zugang zu einem Richter vorsehe.

Schließlich weist der Ministerrat jeglichen Verstoß gegen Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention zurück. Er ist der Auffassung, daß diese Bestimmung nur auf Straftaten anwendbar sei, was im vorliegenden Fall nicht zutrefte.

A.9.5. Bezüglich des vorgeblichen Verstoßes gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention bemerkt der Ministerrat, daß die klagenden Parteien bisher keine endgültige und vollstreckbare Entscheidung erhalten hätten, da die Streitsachen immer noch vor dem Kassationshof anhängig seien. Folglich seien die Forderungen, die sie geltend machten, nicht gesichert und ausreichend nachgewiesen, um einem Eigentum im Sinne dieser Bestimmung gleichgestellt zu werden. Der Ministerrat verweist diesbezüglich auf das Urteil Nr. 25/90 des Hofes.

A.9.6. In bezug auf die Tragweite der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 7. Mai 1991 und des Urteils des Europäischen Gerichtshofes vom 16. Dezember 1992 führt der Ministerrat an, daß der Hof sich nicht zu der Frage geäußert habe, ob die Beiträge Staatsbeihilfen gebildet hätten oder nicht. Der Hof habe lediglich festgehalten, daß ein steuerähnlicher Beitrag, der nur für inländische Produkte einen Vorteil darstelle, eine nicht mit dem Vertrag zu vereinbarende Beihilfe darstelle. Nur die Kommission sei zuständig, um darüber zu entscheiden, ob eine Beihilfe mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar sei oder nicht. In ihrer Entscheidung vom 7. Mai 1991 habe die Kommission festgestellt, daß die Beihilfe sowohl hinsichtlich ihrer Form als auch hinsichtlich ihrer Zielsetzung mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar gewesen sei. Nur der Umstand, daß ihre Finanzierung aus steuerähnlichen Einnahmen stamme, mit denen auch eingeführte Gemeinschaftsprodukte belastet worden seien, sei als Verletzung des Gemeinschaftsrechtes beurteilt worden. Das Gesetz vom 23. März 1998 diene gerade dazu, diesem Problem abzuwehren, indem es einen Unterschied zwischen eingeführten Produkten und inländischen Produkten mache.

Der Ministerrat weist daher zurück, daß das gesamte System ungesetzlich sei, und führt an, über diese Frage habe der Kassationshof noch nicht entschieden.

A.9.7. In bezug auf den vorgeblichen Verstoß gegen die Artikel 12, 92, 93 und 95 des EG-Vertrags stelle der Ministerrat fest, daß die Kommission in ihrer Entscheidung vom 7. Mai 1991 den Belgischen Staat nicht verpflichtet habe, die Beiträge zurückzuzahlen, die auf der Grundlage einer ihr unter Verletzung von Artikel 93 nicht vorher mitgeteilten Gesetzgebung gezahlt oder erhoben worden seien. Diese Verpflichtung könne von den belgischen Gerichten angeordnet werden. Im vorliegenden Fall sei die Frage, ob die Rückzahlungsverpflichtung alle Beiträge betreffe oder nur die auf eingeführte Tiere gezahlten Beiträge, immer noch beim Kassationshof anhängig.

Jedenfalls beeinträchtigt diese etwaige Verpflichtung zur vollständigen Rückzahlung nicht das Recht des Staates, einen neuen Beitrag vorzusehen. Das Gesetz vom 23. März 1998 sei der Kommission mitgeteilt worden, und diese habe erklärt, dazu keine Einwände zu haben. Wenn sie der Auffassung gewesen wäre, daß die im Gesetz vorgesehene teilweise rückwirkende Kraft gegen das Gemeinschaftsrecht verstoßen würde, hätte sie dies angegeben.

A.9.8. In bezug auf den vorgeblichen Verstoß gegen die Artikel 170, 171 und 173 der Verfassung macht der Ministerrat geltend, daß die im Gesetz vom 23. März 1998 vorgesehenen Beiträge Gebühren und keine Steuern seien, daß sie ausdrücklich im Gesetz vorgesehen seien, weil Artikel 3 auf Artikel 45 der am 17. Juli 1991 koordinierten Gesetz über die Staatsbuchführung verweise und daß selbst dann, wenn man davon ausgehen sollte, es handele sich um eine Steuer, aus der Rechtsprechung des Hofes hervorgehe, daß Artikel 170 der Verfassung nicht die Erhebung einer Steuer zugunsten einer öffentlichen Einrichtung verhindere. Der Ministerrat verweist diesbezüglich auf das Urteil Nr. 49/98 des Hofes.

A.9.9. In bezug auf die vorgebliche Diskriminierung zwischen den Marktteilnehmern, die keine Beiträge gezahlt hätten und derzeit also nur zur Zahlung der Hauptsumme verpflichtet seien, und denjenigen, die sie gezahlt hätten und denen gegebenenfalls nur die Hauptsumme ohne die Zinsen zurückgezahlt werde, macht der Ministerrat geltend, daß die angeprangerte Unterscheidung nicht bestehe, weil der in Artikel 17 des angefochtenen Gesetzes vorgesehene Ausgleichsmechanismus nicht die Möglichkeit einer Rückzahlung auf der Grundlage einer gerichtlichen Verurteilung ausschließe, die für den Staat die Verpflichtung zur Rückzahlung der gezahlten Summen zuzüglich der Zinsen beinhalten würde.

A.9.10. Schließlich macht der Ministerrat geltend, daß in den Klagen, die in den Rechtssachen Nrn. 1450 und 1454 eingereicht worden seien, nicht angegeben sei, inwiefern gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen werde.

Antworten der klagenden Parteien

A.10.1. In bezug auf die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes für Menschenrechte machen die Kläger in den Rechtssachen Nrn. 1414, 1450, 1452 und 1454 geltend, daß die rückwirkende Kraft im allgemeinen verboten werden müsse, doch daß dies um so mehr zutrefte, wenn sie dazu diene, in ein anhängiges Verfahren einzugreifen, außer im Falle außergewöhnlicher Umstände. Im vorliegenden Fall seien diese Umstände nicht gegeben. Die Kläger greifen die vom Ministerrat angeführten drei Kriterien auf und machen zunächst geltend, daß sie keineswegs hätten erwarten können, daß der Gesetzgeber ein neues Gesetz annehmen würde, das darüber hinaus rückwirkende Kraft haben würde. Der Staat habe nicht seine Absicht bekundet, die Regelung in Ordnung zu bringen, und er habe dies erst getan, als er zur Rückzahlung der Beiträge verurteilt worden sei. Zweitens machen die Kläger geltend, daß das Gesetz gerade dazu gedient habe, zu verhindern, daß sämtliche anhängigen Streitsachen einen ähnlichen Ausgang finden würden wie diejenigen, die bereits zu Ende geführt worden seien. Drittens sei das vom Ministerrat angeführte Argument des Gemeinwohls im wesentlichen eine Haushaltserwägung. Die Kläger erinnern an die Urteile des Schiedshofes Nrn. 3/98 und 86/98.

A.10.2. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1452 sind der Auffassung, daß sie durch die gegen den Staat eingeleiteten Verfahren nicht mehr die erhoffte Rückzahlung erreichen könnten, und daß es den Gerichtshöfen und Gerichten infolge des Gesetzes vom 23. März 1998 nicht möglich sei, über die Gesetzmäßigkeit der Beiträge zu befinden. Aus Artikel 21 erster Absatz Nr. 5, in Verbindung mit Artikel 23 des Gesetzes vom 23. März 1998, gehe nämlich hervor, daß der königliche Erlaß vom 11. Dezember 1987 mit rückwirkender Kraft zum 1. Januar 1988 bestätigt worden sei. Das Ergebnis davon sei, daß die Gerichte sich nicht mehr auf Artikel 159 der Verfassung stützen könnten, um dessen Gesetzmäßigkeit zu prüfen.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 1452 und 1454 fechten den vom Ministerrat vorgenommenen Vergleich zwischen der vorliegenden Rechtssache und dem Gesetz über die Finanzierung des Instituts für Veterinärexpertise an, dessen Verfassungsmäßigkeit durch den Hof in seinem Urteil Nr. 87/95 bestätigt worden sei. In dieser Rechtssache habe es sich nämlich zunächst um Klagen beim Staatsrat gehandelt, und nicht wie im vorliegenden Fall um Rechtssachen, die vor Gerichtsbarkeiten anhängig seien, die über das Bestehen von bürgerlichen Rechten der Kläger zu befinden hätten. Zweitens sei in der Rechtssache des Instituts für Veterinärexpertise der königliche Erlaß wegen eines bloßen Formfehlers ungesetzlich gewesen.

A.10.3. In bezug auf die Zielsetzungen des Gesetzgebers fechten die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1414 die vom Ministerrat angeführte haushaltsmäßige Zielsetzung an. Sie hielten daran fest, daß man, auch wenn der Fonds seine Tätigkeiten dank anderer Einnahmen als der Beiträge habe ausüben können, indem er deren Beträge verringert und sie nicht alle eingetrieben habe, nicht einsehen könne, inwiefern die rückwirkende Kraft der Beiträge unerlässlich gewesen sei, um das angestrebte Ziel zu sichern, dies unter Mißachtung der entsprechenden Grundsätze.

Die klagenden Parteien sind der Auffassung, daß der Ministerrat in Anwendung von Artikel 91 des Sondergesetzes über den Schiedshof aufgefordert werden müsse, die gesamte Ergebnisrechnung (Einnahmen und Ausgaben) des Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung vorzulegen, und dies für eine der rückwirkenden Kraft der angefochtenen Maßnahmen entsprechende Zeitspanne. Anhand der vom Ministerrat vorzulegenden Dokumente werde beurteilt werden können, inwiefern die Beiträge einen wesentlichen, einen bedeutenden oder einen unbedeutenden Bestandteil der Finanzierung des Fonds darstellten, und somit, ob die Einführung von rückwirkenden Beiträgen für einen bis zu zehn Jahre erreichenden Zeitraum eine im Verhältnis zum angestrebten Ziel stehende Maßnahme sei.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 1450, 1452 und 1453 machen geltend, daß ein bloßes Haushaltsziel keinen außergewöhnlichen Umstand darstelle könne, der die rückwirkende Kraft rechtfertige. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 zitieren diesbezüglich das Urteil Nr. 86/98 des Hofes. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1414 sind der Auffassung, daß nach der Erweiterung der Finanzierungsquellen des Fonds das Gemeinwohl es nicht notwendigerweise erfordert habe, die durch das angefochtene Gesetz aufrechterhaltenen Pflichtbeiträge rückwirkend beizubehalten.

Die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 1414, 1452 und 1453 fechten auch an, daß die angefochtene Gesetzgebung dazu dienen würde, die Rechtssicherheit zu gewährleisten und allen Marktteilnehmern eine gleiche Behandlung zu sichern.

Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 1453 ist der Auffassung, daß das angefochtene Gesetz dazu diene, es dem Staat zu ermöglichen, den Verurteilungen zu entgehen, was gegen den allgemeinen Grundsatz der Nichtrückwirkung der Gesetze und gegen die Gewaltentrennung verstoße. Sie fügt hinzu, daß keinerlei objektive Rechtfertigung vorliege, um auf diese Weise vorzugehen, vor allem weil man in Steuerfragen noch umsichtiger sein müsse. Sie zitiert das Gutachten des Staatsrates.

A.10.4. In bezug auf Artikel 10 des angefochtenen Gesetzes sind die klagenden Parteien der Auffassung, aus den vom Ministerrat angeführten Urteilen gehe hervor, daß der Europäische Gerichtshof für Menschenrechte das Recht auf unbegrenzten Zugang zu einem Richter als grundlegend betrachte und Einschränkungen dieses Rechtes nur in sehr außergewöhnlichen Fällen sowie unter sehr strengen Bedingungen zulasse. Die Argumentation des Ministerrates beweiße nicht, daß das angefochtene Gesetz diesen Erfordernissen und Bedingungen entspreche.

Die klagenden Parteien sind auch der Auffassung, daß der Verweis auf die Urteile des Hofes in Steuersachen im vorliegenden Fall nicht sachdienlich sei.

Sie sähen nicht ein, inwiefern der Umstand, daß die Behörde die Zuwiderhandelnden in Verzug setzen müsse, bevor sie die in Artikel 10 vorgesehenen Sanktionen ausführe, die Rechtsunterworfenen vor der Willkür des Staates schütze, im Gegenteil. Die Obrigkeit könne nach einer Inverzugsetzung die Sanktionen ausführen und somit die Tätigkeiten der Betroffenen verhindern, ohne daß ein Richter die Gelegenheit erhalten habe, sich zu äußern.

Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 fügen hinzu, daß es sich um einen Verstoß gegen Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention handle.

A.10.5. In bezug auf den Verstoß gegen Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention führen die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 an, daß die Parteien im vorliegenden Fall eine feststehende Forderung besäßen, da sie über ein rechtskräftiges Gerichtsurteil verfügten, daß überdies der Schutz dieser Bestimmung umfangreicher sei als das Eigentumsrecht im strengen Sinne und daß ihre Forderungen gegenüber dem Belgischen Staat den durch die Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofes auferlegten Kriterien entsprächen.

A.10.6. In bezug auf die eingeführten Tiere sind die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 der Meinung, daß das Gesetz die Rückzahlung der Beiträge in der Praxis unmöglich mache und daß es durch das Hinzufügen von Bedingungen für diejenigen, die Anspruch auf diese Rückzahlung hätten, eine Diskriminierung dieser Marktteilnehmer im Verhältnis zu den anderen Bürgern einführe, denen es möglich sei, unmittelbar die Rechte geltend zu machen, die sie aus der Anwendung des Gemeinschaftsrechts ableiteten.

A.10.7. In bezug auf den vorgeblichen Verstoß gegen die Artikel 12, 92, 93 und 95 des EG-Vertrags wiesen die klagenden Parteien in den Rechtssachen Nrn. 1452 und 1454 die Auslegungen der Entscheidungen der europäischen Behörden durch den Ministerrat zurück. Nach Auffassung der klagenden Parteien habe die Europäische Kommission in ihrer Entscheidung vom 7. Mai 1991 festgestellt, daß das gesamte System (und nicht nur die Beiträge auf eingeführte Tiere) im Widerspruch zum Gemeinschaftsrecht stehe. Daher müßten sämtliche gezahlten Beiträge erstattet werden. Die Ungesetzlichkeit des Systems sei doppelter Art gewesen: einerseits wegen der Unterlassung der vorherigen Mitteilung an die Kommission (Verstoß gegen Artikel 93 des Vertrags), und andererseits wegen der Unvereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt (Verstoß gegen Artikel 92 des Vertrags). Die nationalen Behörden müßten die Schlußfolgerungen aus dieser Ungesetzlichkeit ziehen und die Rückzahlung anordnen.

Aus dem Umstand, daß die Europäische Kommission keinen Einwand bezüglich der rückwirkenden Kraft des Gesetzes vom 23. März 1998 erhoben habe, könne nach Auffassung der klagenden Parteien nicht geschlossen werden, daß sie ihr Einverständnis damit erteilt hätte. Die Kommission sei nicht zuständig, um über die Gesetzmäßigkeit der rückwirkenden Kraft zu befinden, sondern sie äußere sich nur zum Inhalt der Maßnahme hinsichtlich der Regeln des Gemeinsamen Marktes und im Hinblick auf die Zukunft. Aufgrund von Artikel 93 Absatz 3 des Vertrags obliege es dem nationalen Richter, die Einhaltung dieser Bestimmung zu prüfen. Im vorliegenden Fall ergebe sich aus der Rechtsprechung des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften, daß die Annahme einer rückwirkenden Bestimmung mit der Folge, daß für die Vergangenheit ein Verstoß gegen Artikel 93 Absatz 3 des Vertrags gedeckt werde, dazu führe, daß diese Bestimmung ihrer gesamten Nutzwirkung beraubt werde und daß sie nicht angenommen werden könne.

A.10.8. Die klagende Partei in der Rechtssache Nr. 1453 bestätige die Ansicht, daß die betreffenden Beiträge die Beschaffenheit von Steuern hätten. Das durch das angefochtene Gesetz eingeführte System stehe somit im Widerspruch zum Grundsatz der Allgemeingültigkeit und der Jährlichkeit der Steuern. Außerdem blieben sie selbst in der Annahme, daß es sich um Gebühren handle, ungesetzlich und im Widerspruch zu Artikel 173 der Verfassung.

A.10.9. In bezug auf die Anwendung von Artikel 17 des angefochtenen Gesetzes und die sich daraus ergebende Diskriminierung hinsichtlich der Zahlung der Zinsen auf die unter der alten Regelung gezahlten Beiträge machen die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 geltend, es ergebe sich aus der Praxis, daß der Belgische Staat bei der Anwendung von Artikel 17 nicht die Berechnung der Zinsen berücksichtige, dies im Gegensatz zur Behauptung des Ministerrates.

A.10.10. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1414 ersuchen den Schiedshof, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften eine Vorabentscheidungsfrage zu stellen, die folgenden Wortlaut haben könne:

«Erlaubt die Mißachtung von Artikel 93 Absatz 3 des Vertrags vom 25. März 1957 durch einen Mitgliedstaat es diesem Staat, unter Berücksichtigung des Grundsatzes der Rechtssicherheit, im nachhinein die Ausführungsmaßnahmen zu regularisieren, die unwirksam waren, weil sie unter Mißachtung von Artikel 93 Absatz 3 ergriffen worden sind?»

Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1452 ersuchen den Schiedshof, dem Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften folgende Vorabentscheidungsfragen zu stellen:

«(1) Ist die Entscheidung der Kommission vom 7. Mai 1991, insofern sie in Artikel 1 ihres Tenors besagt, daß ' die von der belgischen Regierung im Rind- und Schweinefleischsektor eingeführten Beihilfen, die durch die im königlichen Erlaß vom 11. Dezember 1987 über Pflichtbeiträge für den Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung vorgesehenen Pflichtabgaben finanziert werden, [...] mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar ' sind, so auszulegen, daß alle Beihilfen als unvereinbar zu betrachten sind, oder nur insofern, als ihre Finanzierung auf der Grundlage von steuerähnlichen Abgaben erfolgt, mit denen eingeführte Erzeugnisse belastet werden?

(2) Ist Artikel 92 Absätze 2 und 3 des EG-Vertrags in dem Sinne auszulegen, daß in dem Fall, wo die Kommission eine Beihilferegelung, die Beihilfen umfaßt, die bestimmten inländischen Produkten oder Unternehmen durch einen speziell zu diesem Zweck geschaffenen Fonds gewährt werden und die durch steuerähnliche Abgaben auf inländische und eingeführte Erzeugnisse finanziert werden, als unvereinbar mit dem Gemeinsamen Markt bezeichnet, diese Unvereinbarkeit sich auf die gesamten Beihilferegelung erstreckt, einschließlich der Abgaben sowohl auf inländische als auch auf eingeführte Erzeugnisse?

(3) Wenn aus der Antwort auf die oben angeführten Vorabentscheidungsfragen hervorgeht, daß eine Entscheidung der Kommission, mit der eine Beihilferegelung, die ihr nicht auf der Grundlage von Artikel 92 Absätze 1 oder 3 des EG-Vertrags mitgeteilt wurde, als mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar bezeichnet wird, nur die Abgabe auf Importerzeugnisse betrifft, wird dann dennoch gegen Artikel 93 Absatz 3 des EG-Vertrags verstoßen, insofern nicht nur die Abgabe auf Importerzeugnisse ausgeführt wurde, sondern ebenfalls die Abgabe auf inländische Erzeugnisse, ohne daß sie vorher der Kommission mitgeteilt und von ihr genehmigt wurde?»

- B -

In bezug auf die Zulässigkeit

B.1.1. Die klagenden Parteien fordern die teilweise Nichtigerklärung des Gesetzes vom 23. März 1998 über die Schaffung eines Haushaltsfonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse.

Einerseits schafft dieses Gesetz einen Fonds und sieht es dessen Finanzierung vor, unter anderem durch Pflichtbeiträge zu Lasten «der natürlichen und juristischen Personen, die Tiere beziehungsweise tierische Erzeugnisse herstellen, verarbeiten, transportieren, bearbeiten, verkaufen oder vermarkten», und es hebt die Paragraphen 2 und 3 von Artikel 32 des Gesetzes vom 24. März 1987 über die Tiergesundheit auf, das den «Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung» einführte.

Andererseits übernimmt es den Inhalt der königlichen Erlasse über Pflichtbeiträge für diesen letztgenannten Fonds mit rückwirkendem Inkrafttreten am Datum des Inkrafttretens dieser Erlasse.

B.1.2. Der Ministerrat bestreitet das Interesse der Kläger in der Rechtssache Nr. 1414 an der Beantragung der Nichtigerklärung der Artikel 16, 20, 21 und 23, dieser insofern, als er auf die Artikel 16, 20 und 21 des Gesetzes vom 23. März 1998 anwendbar ist. Das Interesse dieser Parteien an der Beantragung der Nichtigerklärung der Artikel 14 und 15 sowie das Interesse der anderen klagenden Parteien an der Klageerhebung wird nicht bestritten.

B.1.3. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1414 sind Unternehmen, die in den Sektoren der Zucht und der Vermarktung von Rindern und Schweinen sowie im Handel mit Fleisch und tierischen Erzeugnissen tätig sind.

B.1.4. Artikel 14 des Gesetzes vom 23. März 1998 erlegt den Schlachthöfen und Exporteuren Beiträge pro geschlachtetes oder lebend exportiertes Rind, Kalb oder Schwein ab dem 1. Januar 1988 auf und legt fest, daß diese Pflichtbeiträge auf den Erzeuger abgewälzt werden. Diese Bestimmung betrifft die klagenden Parteien direkt und in ungünstigem Sinne.

B.1.5. Artikel 15 des Gesetzes vom 23. März 1998 erlegt den Verantwortlichen von Betrieben, in denen Schweine gehalten werden, Beiträge pro gehaltenes Schwein ab dem 1. Januar 1993 auf. Diese Bestimmung betrifft die klagenden Parteien direkt und in ungünstigem Sinne.

B.1.6. Artikel 16 des Gesetzes vom 23. März 1998 erlegt den Milchbetrieben und den Inhabern von Genehmigungen für den Verkauf von Milcherzeugnissen Beiträge pro Kilogramm aus Milch abgeleiteter Produkte und Abgaben ab dem 1. Januar 1995 auf. Da die klagenden Parteien nicht beweisen, daß sie eine Tätigkeit in diesem Sektor ausüben, weisen sie nicht nach, daß sie durch diese Bestimmung direkt und in ungünstigem Sinne betroffen werden könnten.

B.1.7. Artikel 20 des Gesetzes vom 23. März 1998 bestätigt mit Wirkung ab dem Tag seines Inkrafttretens den königlichen Erlaß vom 24. Juni 1997 über die für den Geflügelsektor festgelegten Pflichtbeiträge an den Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung. Da die klagenden Parteien nicht beweisen, daß sie eine Tätigkeit in diesem Sektor ausüben, weisen sie nicht nach, daß sie durch diese Bestimmung direkt und in ungünstigem Sinne betroffen werden könnten.

B.1.8. Artikel 21 Absatz 1 des Gesetzes vom 23. März 1998 hebt die Bestimmungen des Gesetzes vom 24. März 1987 über den «Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung» sowie die Verordnungsbestimmungen über die an diesen Fonds zu zahlenden Pflichtbeiträge und Gebühren auf. Artikel 21 Absatz 2 hält die anderen Erlasse mit Verordnungscharakter, die in Ausführung der durch Absatz 1 aufgehobenen Gesetze gefaßt wurden, bis zu ihrer ausdrücklichen Aufhebung in Kraft. Die klagenden Parteien weisen nicht nach, inwiefern sie von Absatz 1 dieser Bestimmung direkt und in ungünstigem Sinne betroffen werden könnten.

B.1.9. Artikel 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 regelt das Inkrafttreten, unter anderem der Artikel 14, 15, 16 und 21 Absatz 1 Nrn. 5, 6 und 7 dieses Gesetzes. Insofern diese Bestimmung vorsieht, daß die Artikel 14 und 15 am 1. Januar 1988 beziehungsweise am 1. Januar 1993 wirksam werden, betrifft sie die klagenden Parteien direkt und in ungünstigem Sinne.

B.1.10. Die Nichtigkeitsklage in der Rechtssache Nr. 1414 ist nur zulässig, insofern sie sich auf die Artikel 14, 15, 21 Absatz 2 und 23 bezieht, dieser insofern, als er auf die Artikel 14 und 15 des Gesetzes vom 23. März 1998 anwendbar ist.

Zur Hauptsache

In bezug auf die Artikel 14, 15, 21 Absatz 2 und 23 des Gesetzes vom 23. März 1998

B.2. Artikel 14 des Gesetzes vom 23. März 1998 bestimmt:

«Folgende Pflichtbeiträge an den Fonds werden Schlachthöfen und Exporteuren auferlegt:

1. für den Zeitraum vom 1. Januar 1988 bis zum 30. Juni 1989:

315 Franken pro Rind, 105 Franken pro Kalb und 20 Franken pro Schwein, wenn sie im Laufe dieses Zeitraums geschlachtet oder lebend ausgeführt worden sind,

2. für den Zeitraum vom 1. Juli 1989 bis zum 31. Dezember 1990:

0,80 Franken pro kg Körpergewicht für jedes Rind oder Kalb und 0,25 Franken pro kg Körpergewicht für jedes Schwein, wenn sie im Laufe dieses Zeitraums geschlachtet oder lebend ausgeführt worden sind;

3. für den Zeitraum vom 1. Januar 1991 bis zum 30. Juni 1995:

630 Franken pro Rind, 200 Franken pro Kalb und 40 Franken pro Schwein, wenn sie im Laufe dieses Zeitraums geschlachtet oder lebend ausgeführt worden sind;

4. für den Zeitraum vom 1. Juli 1995 bis zum 31. März 1996:

560 Franken pro Rind, 180 Franken pro Kalb und 40 Franken pro Schwein, wenn sie im Laufe dieses Zeitraums geschlachtet oder lebend ausgeführt worden sind;

5. für den Zeitraum vom 1. April 1996 bis zum 31. Dezember 1996:

504 Franken pro Rind, 162 Franken pro Kalb und 40 Franken pro Schwein, wenn sie im Laufe dieses Zeitraums geschlachtet oder lebend ausgeführt worden sind;

6. für den Zeitraum vom 1. Januar 1997 bis zum ersten Tag des Monats nach der Veröffentlichung des vorliegenden Gesetzes im *Belgischen Staatsblatt*:

454 Franken pro Rind und 146 Franken pro Kalb, wenn sie im Laufe dieses Zeitraums geschlachtet werden;

7. für den Zeitraum vom ersten Tag nach der Veröffentlichung des vorliegenden Gesetzes im *Belgischen Staatsblatt* bis zu dem Tag, an dem der König die in Artikel 6 § 1 erwähnten Beträge festgelegt haben wird:

410 Franken pro Rind und 132 Franken pro Kalb, wenn sie im Laufe dieses Zeitraums geschlachtet werden.

Diese Pflichtbeiträge werden auf den Erzeuger überwält.

Diese Pflichtbeiträge sind nur für inländische Tiere zu entrichten. Sie sind nicht für eingeführte Tiere zu entrichten. Sie sind ab 1. Januar 1997 nicht mehr für ausgeführte Tiere zu entrichten.

Was eingeführte Tiere betrifft, werden die ab dem 1. Januar 1988 in Anwendung des Königlichen Erlasses vom 11. Dezember 1987 über die Pflichtbeiträge an den Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung, abgeändert durch die Königlichen Erlasse vom 8. April 1989, 23. November 1990, 19. April 1993, 15. Mai 1995, 25. Februar 1996 und 13. März 1997, gezahlten Pflichtbeiträge den Gläubigern zurückgezahlt, die den Beweis erbringen, daß die von ihnen gezahlten Pflichtbeiträge eingeführte Tiere betrafen, daß diese Pflichtbeiträge nicht auf den Erzeuger überwält worden sind oder daß ihre Überwälzung annulliert worden ist und daß sie die gesamten Pflichtbeiträge für inländische Tiere, einschließlich ausgeführter Schlachttiere und ausgeführter Zucht- und Nutztiere, gezahlt haben.»

Artikel 15 desselben Gesetzes bestimmt:

«Folgende Pflichtbeiträge an den Fonds werden den Verantwortlichen von Betrieben auferlegt, in denen Schweine gehalten werden:

1. für den Zeitraum vom 1. Januar 1993 bis zum 31. Dezember 1995:

— 125 Franken oder 100 Franken pro Zuchtschwein, das gehalten werden kann, mit einem Mindestbeitrag von 250 Franken pro Betrieb, je nachdem, ob Ferkel den Betrieb verlassen oder nicht. Diese Beträge werden für Betriebe, in denen mehr als 200 Zuchtschweine gehalten werden können, um 10 Franken erhöht;

— 85 Franken oder 35 Franken pro Mastschwein, das gehalten werden kann, mit einem Mindestbeitrag von 250 Franken pro Betrieb, je nachdem, ob dem Betrieb Ferkel zugeführt werden oder nicht. Diese Beträge werden für Betriebe, in denen mehr als 1 500 Mastschweine gehalten werden können, um 10 Franken erhöht,

2. für den Zeitraum vom 1. Januar 1996 bis zu dem Tag, an dem der König die in Artikel 6 § 1 erwähnten Beträge festgelegt haben wird:

— 37 Franken oder 12 Franken pro Zuchtschwein, das gehalten werden kann, mit einem Mindestbeitrag von 250 Franken pro Betrieb, je nachdem, ob Ferkel den Betrieb verlassen oder nicht. Falls die Ferkel jedoch immer zum selben Betrieb gebracht werden, in dem sie bis zur Schlachtung gehalten werden, beträgt der Pflichtbeitrag 12 Franken pro Zuchtschwein, das gehalten werden kann, mit einem Mindestbeitrag von 250 Franken pro Betrieb. Diese Beträge werden für Betriebe, in denen mehr als 200 Zuchtschweine gehalten werden können, um 10 Franken erhöht;

— 106 Franken oder 35 Franken pro Mastschwein, das gehalten werden kann, mit einem Mindestbeitrag von 250 Franken pro Betrieb, je nachdem, ob dem Betrieb Ferkel zugeführt werden oder nicht. Falls die Ferkel jedoch immer aus demselben Ursprungsbetrieb stammen, wo sie geboren wurden, beträgt der Pflichtbeitrag 35 Franken pro Mastschwein, das gehalten werden kann, mit einem Mindestbeitrag von 250 Franken pro Betrieb. Diese Beträge werden für Betriebe, in denen mehr als 1 500 Mastschweine gehalten werden können, um 10 Franken erhöht.

Die im vorliegenden Artikel erwähnten Pflichtbeiträge werden um 50 % erhöht, wenn der Betrieb die im Königlichen Erlaß vom 14. Juni 1993 zur Festlegung der Ausstattungsbedingungen für die Schweinehaltung erwähnte Bescheinigung nicht besitzt.»

Artikel 21 Absatz 2 desselben Gesetzes bestimmt:

«Die Erlasse mit Verordnungscharakter zur Ausführung der in Absatz 1 erwähnten Gesetze bleiben bis zu ihrer ausdrücklichen Aufhebung in Kraft.»

Artikel 23 desselben Gesetzes bestimmt:

«Vorliegendes Gesetz tritt am Tag seiner Veröffentlichung im *Belgischen Staatsblatt* in Kraft, mit Ausnahme von Artikel 14 und Artikel 21 Absatz 1 Nr. 5, die mit 1. Januar 1988 wirksam werden, von Artikel 15 und Artikel 21 Absatz 1 Nr. 6, die mit 1. Januar 1993 wirksam werden, und von Artikel 16 und Artikel 21 Absatz 1 Nr. 7, die mit 1. Januar 1995 wirksam werden.»

In bezug auf die Klagegründe, die aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention sowie mit den allgemeinen Grundsätzen der Nichtrückwirkung der Gesetze und der Gewaltentrennung, abgeleitet sind

B.3.1. Indem der Gesetzgeber den Beiträgen zu Lasten der Schlachthöfe, der Exporteure von Rindern und Kälbern sowie der Verantwortlichen der Schweinehaltungsbetriebe eine rückwirkende Kraft verlieh, soll er in diskriminierender Weise ihre Rechte auf ein gerechtes Verfahren, auf Waffengleichheit und auf den Zugang zum Richter verletzt haben, da es ihnen unmöglich gemacht worden sei, vor den Gerichten den Verstoß gegen Artikel 88 Absatz 3 (ex-Artikel 93 Absatz 3) des EG-Vertrags geltend zu machen oder die Ausführung der gerichtlichen Entscheidungen zu erreichen, mit denen der Verstoß gegen diese Bestimmung durch Artikel 32 §§ 2 und 3 des Gesetzes vom 24. März 1987 über die Tiergesundheit festgestellt wurde.

B.3.2. Artikel 88 (ex-Artikel 93) Absatz 3 des EG-Vertrags verpflichtet die Mitgliedstaaten, die Kommission von jeder beabsichtigten Einführung oder Umgestaltung von Beihilfen zu unterrichten, damit sie deren Vereinbarkeit mit dem Gemeinsamen Markt prüfen kann. Dieselbe Bestimmung verbietet es dem betreffenden Mitgliedstaat, die beabsichtigten Maßnahmen durchzuführen, bevor die Kommission eine abschließende Entscheidung erlassen hat. Beihilfemaßnahmen, die vorzeitig durchgeführt werden, und erst recht solche, die durchgeführt werden, ohne mitgeteilt worden zu sein, sind regelwidrig.

B.3.3. Die angefochtenen Bestimmungen dürfen auf keinen Fall dazu führen, daß rechtskräftige Gerichtsentscheidungen in Frage gestellt werden. Sollten sie zu diesem Zweck dienen, so würden sie gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen, da sie einer Kategorie von Personen den Vorteil von endgültig gewordenen Gerichtsentscheidungen entziehen würden, was durch keinen Umstand zu rechtfertigen wäre.

Es trifft zu, daß dieselben Bestimmungen Streitsachen beeinflussen können, die derzeit vor den ordentlichen Gerichten anhängig sind. Sie machen es jedoch nicht den klagenden Parteien unmöglich, vor den Gerichten den Verstoß gegen Artikel 88 (ex-Artikel 93) Absatz 3 des EG-Vertrags geltend zu machen. Der Hof bemerkt im übrigen, daß der zweite Klagegrund in der Rechtssache Nr. 1452 aus dem Verstoß gegen Verfassungsbestimmungen in Verbindung mit den Artikeln 87 und 88 (ex-Artikel 92 und 93) des EG-Vertrags abgeleitet sind.

Der Hof stellt fest, daß die im Gesetz vom 24. März 1987 enthaltenen Beihilfemaßnahmen ausgeführt wurden, ohne vorher der Kommission mitgeteilt worden zu sein, und daß sie somit grundsätzlich zurückzuzahlen sind, doch diese Feststellung kann nicht die Einhaltung der Artikel 87 und 88 (ex-Artikel 92 und 93) des EG-Vertrags durch die nunmehr angefochtenen Bestimmungen beeinträchtigen. Sie wurden nämlich der Kommission rechtzeitig mitgeteilt und als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt.

Darüber hinaus ist anzumerken, daß die klagenden Parteien nicht die Beihilfemaßnahmen anfechten, sondern lediglich das Los, das den erhobenen Beiträgen vorbehalten wird, um deren Finanzierung zu gewährleisten.

Die Mißachtung der pflichtmäßigen vorherigen Mitteilung einer Beihilfe an die Kommission kann nicht das unantastbare Recht entstehen lassen, auf alle Zeiten von jeglicher Zahlung der angefochtenen Abgabe befreit zu werden, während ihre Zahlung auf einer neuen Handlung beruhen würde, deren Vereinbarkeit mit dem EG-Vertrag und der Verfassung unzweifelhaft feststünde. Diese Handlung wäre nur verfassungswidrig, wenn sie selbst gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit den im Klagegrund angeführten Bestimmungen verstoßen würde.

B.4. Die nichtrückwirkende Kraft von Gesetzen ist eine Garantie zur Verhütung von Rechtsunsicherheit. Diese Garantie verlangt, daß der Inhalt des Rechts vorhersehbar und zugänglich ist, damit der Rechtsuchende in angemessenem Maße die Folgen einer bestimmten Handlung zu dem Zeitpunkt, an dem diese Handlung ausgeführt wird, vorhersehen kann.

Die rückwirkende Kraft kann nur gerechtfertigt werden, wenn sie unentbehrlich ist für die Verwirklichung einer Zielsetzung von allgemeinem Interesse, wie z.B. das gute Funktionieren oder die Kontinuität des öffentlichen Dienstes. Wenn sich außerdem zeigt, daß die rückwirkende Kraft dazu führt, daß der Ausgang eines oder mehrerer Gerichtsverfahren in einer bestimmten Richtung beeinflußt wird oder daß die Rechtsprechungsorgane daran gehindert werden, über eine bestimmte Rechtsfrage zu erkennen, muß aufgrund der Art des einschlägigen Grundsatzes das Auftreten des Gesetzgebers, das zum Nachteil einer Kategorie von Bürgern die allen gebotenen Gerichtsbarkeitsgarantien beeinträchtigt, durch besondere Umstände gerechtfertigt werden.

B.5. Die Artikel 14, 15 und 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 verstoßen nicht gegen die europäischen Bestimmungen über staatliche Beihilfen, da der Gesetzgeber auf den Teil der Beiträge, mit denen eingeführte Produkte belegt werden, verzichtet hat. Sie schaffen keine Rechtsunsicherheit, weil sie den Inhalt des königlichen Erlasses vom 11. Dezember 1987 über Pflichtbeiträge für den Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung übernehmen. Es trifft zwar zu, daß die angefochtenen Artikel eine rückwirkende Kraft haben, doch sie enthalten keinerlei neue Bestimmung, die von denjenigen des obengenannten königlichen Erlasses abweichen würde, so daß sie nur Bestimmungen bestätigen, deren Tragweite den Adressaten bekannt waren. Diese konnten mit der Aufrechterhaltung der Maßnahme nach der Erfüllung der mißachteten Mitteilungspflicht rechnen. Das angefochtene Gesetz wurde der Europäischen Kommission gemäß Artikel 88 (ex-Artikel 93) Absatz 3 des EG-Vertrags mitgeteilt, und die Kommission hat der Regierung mit ihrem Brief vom 9. August 1996 zur Kenntnis gebracht, daß sie «im Rahmen der Prüfung gemäß den Artikeln 92 bis 94 [jetzt 87 bis 89] des Vertrags» keine Einwände gegen dessen Einführung habe. Außerdem war seit der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 7. Mai 1991 bereits bekannt, daß die im königlichen Erlaß vom 11. Dezember 1987 vorgesehene Beihilfe nur insofern mit dem Gemeinsamen Markt unvereinbar war, als «die Pflichtabgabe auf der Schlachtstufe auch auf die aus den übrigen Mitgliedstaaten eingeführten Erzeugnisse erhoben wird».

B.6. Die angefochtenen Beiträge stellen eine bedeutende Finanzierungsquelle des Fonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse dar. Der Gesetzgeber konnte davon ausgehen, daß das Gemeinwohl, und insbesondere die Volksgesundheit, die Aufrechterhaltung einer Maßnahme erfordert, die seit 1987 besteht und für die Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse unerlässlich ist.

B.7. Insofern die angefochtenen Bestimmungen schwebende Verfahren beeinflussen können, liefern einerseits der unter B.3.3 festgestellte Umstand, daß die Kommission ohne Vorbehalt das Gesetz vom 23. März 1998 als mit dem Gemeinsamen Markt vereinbar erklärt hat, und andererseits die außergewöhnliche Bedeutung der Volksgesundheit, um die es hier geht, im vorliegenden Fall eine Rechtfertigung für das Eingreifen des Gesetzgebers.

Der Klagegrund ist unbegründet.

B.8. Da die rückwirkende Kraft des durch die Artikel 14, 15 und 23 eingeführten Beitragssystems nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstößt und keine getrennte Beschwerde bezüglich des Artikels 21 Absatz 2 vorgebracht wird, ist diese Bestimmung nicht zu prüfen.

In bezug auf den Klagegrund, der aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 25 (ex-Artikel 12) des EG-Vertrags, abgeleitet ist

B.9.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 machen den Verstoß der Artikel 14, 17 und 21 letzter Absatz des Gesetzes vom 23. März 1998 gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung in Verbindung mit Artikel 25 (ex-Artikel 12) des EG-Vertrags geltend. Diese Bestimmung sieht vor, daß die Mitgliedstaaten darauf verzichten müssen, untereinander neue Ein- und Ausfuhrzölle oder Abgaben gleicher Wirkung einzuführen. Die Kläger sind der Auffassung, daß die Pflichtbeiträge auf exportierte Tiere, die vor dem 1. Januar 1997 erhoben wurden, unter dieses Verbot fallen.

B.9.2. Der Hof bemerkt, daß weder die Europäische Kommission in ihrer Entscheidung vom 7. Mai 1991 noch der Gerichtshof der Europäischen Gemeinschaften in seinem Urteil vom 16. Dezember 1992 den Standpunkt vertreten hat, die auf die für den Export bestimmten Tiere erhobenen Beiträge würden im Widerspruch zu Artikel 25 (ex-Artikel 12) stehen, während die Beiträge auf eingeführte Produkte und Tiere als Verstoß gegen dieselbe Bestimmung angesehen wurden.

Der Klagegrund ist nicht annehmbar.

In bezug auf die Klagegründe, die aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls zur Europäischen Menschenrechtskonvention, abgeleitet sind (Rechtssachen Nr. 1414 und 1454)

B.10. Da zugunsten der Kläger eine berechtigte Hoffnung darauf besteht, daß der Richter die Ungesetzlichkeit von bestimmten Beiträgen anerkennt, die auf der Grundlage des Gesetzes vom 24. März 1987 und der Ausführungserlasse desselben erhoben wurden, kann die Forderung in bezug auf deren Rückzahlung als ein Eigentum im Sinne der im Klagegrund angeführten Vertragsbestimmung angesehen werden.

Das angefochtene Gesetz enteignet die Kläger jedoch nicht. Indem dieses Gesetz die gesetzliche Grundlage dieser Beiträge aufhebt, erkennt es nämlich deren Beschaffenheit als nicht geschuldete Beträge an. Die Tatsache, daß es einen Ausgleich zwischen diesen Forderungen und den auf der Grundlage der betreffenden Bestimmungen geschuldeten Beiträgen schafft, kann nicht als im Widerspruch zu Artikel 1 des ersten Zusatzprotokolls stehend angesehen werden, da die Einführung dieser Beiträge als nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung stehend bewertet worden ist, insbesondere in Verbindung mit Artikel 6 der Konvention. Auf diese Weise stellt das angefochtene Gesetz ein rechtmäßiges Gleichgewicht zwischen dem Gemeinwohl und dem Interesse der klagenden Parteien her, insofern es eine Regelung der Nutzung des Eigentums bildet, die auf annehmbare Weise als notwendig erachtet werden konnte, um die Zahlung der Steuern oder sonstiger Abgaben im Sinne des genannten Artikels 1 zu gewährleisten.

In bezug auf den Klagegrund, der aus der Diskriminierung zwischen den Personen, die im Zeitraum zwischen dem 1. Januar 1988 und dem 1. Mai 1998 Beiträge für eingeführte Tiere bezahlt haben, und den Personen, die im gleichen Zeitraum Beiträge für inländische Tiere bezahlt haben, abgeleitet

B.11.1. Der Kläger in der Rechtssache Nr. 1452 prangert den Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit mehreren Bestimmungen der Verfassung oder des internationalen Rechts an, insofern Artikel 14 einen Unterschied schafft zwischen denjenigen, die Beiträge für importierte Tiere gezahlt haben und deren Rückzahlung erlangen können, und denjenigen, die Beiträge für inländische Tiere gezahlt und deren Rückzahlung nicht erlangen können.

B.11.2. Aus der Entscheidung der Europäischen Kommission vom 7. Mai 1991 und dem Urteil des Gerichtshofes der Europäischen Gemeinschaften vom 16. Dezember 1992 geht hervor, daß diejenigen, die im Widerspruch zu den Regeln des Gemeinsamen Marktes Beiträge auf importierte Tiere gezahlt haben, sich hinsichtlich des Artikels 87 (ex-Artikel 92) des EG-Vertrags in einer wesentlich anderen Lage befinden als diejenigen, die Beiträge auf inländische Tiere gezahlt haben. Folglich hat der Gesetzgeber bei der Einführung des angefochtenen Behandlungsunterschieds nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen.

In bezug auf den Klagegrund, der aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Grundsätzen der Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beträgen, abgeleitet ist

B.12.1. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 1454 fordern ebenfalls die Nichtigerklärung von Artikel 14 letzter Absatz des Gesetzes vom 23. März 1998 wegen Verstoßes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Grundsätzen in bezug auf die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Beträgen und mit gewissen Bestimmungen des europäischen Rechts. Sie vertreten nämlich den Standpunkt, daß diese Bestimmung die Rückzahlung der auf importierte Tiere gezahlten Beiträge, die von der Europäischen Kommission als im Widerspruch zu den Regeln des Gemeinsamen Marktes stehend befunden wurden, mit Bedingungen belegt, die nicht mit den im Klagegrund angeführten Bestimmungen vereinbar sind.

B.12.2. Einerseits stellt der Hof fest, daß die angefochtene Bestimmung den Marktteilnehmern, die die Rückzahlung der zu Unrecht gezahlten Beiträge fordern, den Beweis für die Zahlung der betreffenden Beiträge auferlegt. Eine solche Forderung scheint keine unvernünftige oder unverhältnismäßige Belastung für die betreffenden Marktteilnehmer darzustellen.

Andererseits stellt der Hof fest, daß die betreffende Bestimmung den Marktteilnehmern auch den Beweis der Zahlung aller Pflichtbeiträge für inländische Tiere auferlegt. Auf diese Weise macht der Gesetzgeber die Rückzahlung der zu Unrecht gezahlten Summen davon abhängig, daß der Beweis für die Zahlung anderer Summen, die aus einem anderen und sich von den erstgenannten Beträgen unterscheidenden Grund geschuldet waren, erbracht wird. Diese Bedingung weicht vom Gemeinrecht über die Rückforderung von zu Unrecht gezahlten Summen ab. Außerdem erlegt sie den betroffenen Personen eine besonders schwere Beweislast auf. Sie schafft einen Behandlungsunterschied zwischen den Gläubigern des Staates, die die Rückzahlung der zu Unrecht auf importierte Tiere gezahlten Beiträge verlangen können, und allen anderen Gläubigern, die eine Rückzahlung von zu Unrecht gezahlten Summen fordern. Der Hof erkennt keine vernünftige Rechtfertigung für diesen Behandlungsunterschied. Folglich ist die Verpflichtung für nichtig zu erklären, die den betroffenen Marktteilnehmern durch den letzten Absatz von Artikel 14 auferlegt wird, den Beweis zu erbringen, daß sie alle Pflichtbeiträge für inländische Tiere gezahlt haben, einschließlich der exportierten Schlachttiere sowie der exportierten Zucht- und Nutztiere.

In bezug auf den Klagegrund, der aus dem Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 170, 171 und 173 der Verfassung, abgeleitet ist

B.13.1. Die Kläger in der Rechtssache Nr. 1453 prangern den Verstoß gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Verfassungsbestimmungen über die Steuern, durch Artikel 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 an.

B.13.2. Aus der Formulierung des Klagegrundes geht hervor, daß die Kläger die Artikel 170 und 173 der Verfassung in dem Sinne auslegen, daß keine Steuer zugunsten einer öffentlichen Einrichtung eingeführt werden dürfe.

B.13.3. Artikel 170 hat nicht diese Tragweite. Er regelt die Zuständigkeitsverteilung in Steuerangelegenheiten sowohl zwischen dem Staat, den Gemeinschaften, den Regionen und den Ortsbehörden, als auch zwischen der gesetzgebenden und der ausführenden Gewalt, indem er die Entscheidung zur Einführung einer Steuer und die Festlegung ihrer wesentlichen Elemente den demokratisch gewählten beratenden Versammlungen vorbehält.

B.13.4. Die Kläger prangern weiterhin einen Verstoß gegen den durch Artikel 171 der Verfassung festgelegten Grundsatz der Jährlichkeit der Steuern an.

Artikel 171 der Verfassung sieht eine Aufsicht und Kontrolle der gesetzgebenden Gewalt über die ausführende Gewalt vor. Diese Bestimmung beinhaltet, daß die ausführende Gewalt die durch ein Gesetz oder in dessen Ausführung geregelten Steuern erst einnehmen kann, nachdem sie hierzu durch die gesetzgebende Gewalt in einem Haushalts- oder Finanzierungsgesetz ermächtigt worden ist. Die Ermächtigung, die für ein einziges Steuerjahr gilt und demzufolge jedes Jahr erneuert werden muß, betrifft also lediglich die Ausführbarkeit, die einer auf anderer Ebene ausgearbeiteten Regelung zu verleihen ist.

B.13.5. Aus den vorstehenden Erwägungen ergibt sich, daß Artikel 23 des Gesetzes vom 23. März 1998 nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit deren Artikeln 170, 171 und 173, verstößt.

In bezug auf Artikel 17 des Gesetzes vom 23. März 1998

B.14.1. Artikel 17 des Gesetzes vom 23. März 1998 bestimmt:

«Die Verwaltung der Tiergesundheit und der Qualität tierischer Erzeugnisse des Ministeriums des Mittelstands und der Landwirtschaft sorgt für die Einziehung der in Artikel 14 und in Artikel 15 erwähnten Pflichtbeiträge und der in Artikel 16 erwähnten Abgaben.

Gegebenenfalls wird kraft des Gesetzes von Rechts wegen ein Ausgleich zwischen den Beträgen vorgenommen, die aufgrund der Bestimmungen der Artikel 14, 15 und 16 zu entrichten sind, und den Beträgen, die gezahlt worden sind in Anwendung des Königlichen Erlasses vom 11. Dezember 1987 über die Pflichtbeiträge an den Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung, des Königlichen Erlasses vom 14. Juni 1993 über die Pflichtbeiträge an den Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung, die aufgrund der mit den Betrieben, in denen Schweine gehalten werden, einhergehenden gesundheitlichen Risiken festgelegt werden und des Königlichen Erlasses vom 5. Juli 1995 zur Festlegung der von Milchbetrieben und Inhabern von Genehmigungen für den Verkauf von Milcherzeugnissen an den Fonds für Tiergesundheit und tierische Erzeugung zu zahlenden Abgaben.»

B.14.2. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 formulieren zwei Beschwerden gegen Artikel 17 des Gesetzes vom 23. März 1998. Einerseits gehen sie davon aus, daß der Grundsatz des Ausgleichs an sich, insofern er mit dem rückwirkenden Inkrafttreten der Artikel 14 und 15 verbunden ist, im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung steht. Andererseits prangern sie einen Verstoß gegen diese gleichen Bestimmungen durch den mit Artikel 17 eingeführten Ausgleichsmechanismus an, der nach ihrem Dafürhalten einen diskriminierenden Behandlungsunterschied einführe zwischen denjenigen, die die unter der Regelung des Gesetzes von 1987 über die Tiergesundheit geschuldeten Abgaben noch nicht gezahlt hätten, und denjenigen, die diese Abgaben bereits gezahlt hätten und für die der Ausgleich stattfindet.

B.14.3. Aus den unter B.3.3 bis B.7 dargelegten Gründen hat der Gesetzgeber nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung verstoßen, indem er rückwirkend die betreffenden Beiträge einführt. Der erste Beschwerdegrund gegen Artikel 17 ist folglich nicht annehmbar.

B.14.4. Der zweite Beschwerdegrund gegen Artikel 17 ist abgeleitet aus der Tatsache, daß denjenigen, die die aufgrund des Gesetzes vom 24. März 1987 geschuldeten Beiträge bezahlt hätten und für die demzufolge der in Artikel 17 vorgesehene Ausgleich stattfindet, die Zinsen vorenthalten würden, auf die sie Anrecht hätten, weil diese Abgaben zu Unrecht bezahlt worden seien, da das Gesetz vom 24. März 1987 und dessen Ausführungserlasse mit rückwirkender Kraft aufgehoben worden seien, während diejenigen, die diese Abgaben nicht gezahlt hätten, sie nun jedoch aufgrund der rückwirkenden Bestimmungen des Gesetzes vom 23. März 1998 zahlen müßten, nur die in der Vergangenheit geschuldeten Hauptsummen zahlen müßten. Diejenigen, die die Beiträge auf der Grundlage des Gesetzes vom 24. März 1987 und der Ausführungserlasse desselben bezahlt hätten, würden also diskriminiert im Vergleich zu denjenigen, die sie nicht gezahlt hätten, insofern der in Artikel 17 Absatz 2 vorgesehene Ausgleichsmechanismus nicht die gegenüber dem Staat bestehende Zinsforderung derjenigen, die bezahlt hätten, berücksichtige.

B.14.5. Der angeprangerte Behandlungsunterschied ist untrennbar mit dem System der rückwirkenden Kraft verbunden, deren Verfassungsmäßigkeit unter B.8 festgestellt wurde. Dieses System hätte unverhältnismäßige Folgen, wenn es zur Vermeidung dieser unterschiedlichen Behandlung denjenigen, die heute die Beiträge zahlen, Zinsen ab dem Datum ihrer Fälligkeit auferlegen würde. Es wäre ebensowenig zu rechtfertigen, wenn es denjenigen, die die Beiträge vor dem Inkrafttreten des angefochtenen Gesetzes bezahlt hatten, die seit dieser Zahlung fällig gewordenen Zinsen gutschreiben würde. Eine solche Maßnahme würde nicht nur dem Fonds einen erheblichen Teil der für seine Arbeit unerläßlichen Mittel entziehen, sie würde auch von der Regel abweichen, wonach die Rückzahlung des zu Unrecht gezahlten Betrags nur im Fall der Bösgläubigkeit des Geldempfängers Anlaß zur Zahlung von Zinsen gibt (Artikel 1378 des Zivilgesetzbuches).

Daraus ergibt sich, daß Artikel 17, indem er einen Ausgleich zwischen den aufgrund der aufgehobenen Bestimmungen gezahlten Summen und den aufgrund der Artikel 14, 15 und 16 geschuldeten Summen vorsieht, nicht gegen die in den Klagegründen angeführten Bestimmungen verstößt.

In bezug auf Artikel 10 des Gesetzes vom 23. März 1998

B.15. Artikel 10 des Gesetzes vom 23. März 1998 bestimmt:

«Wenn ein Zahlungspflichtiger die im vorliegenden Gesetz erwähnten Pflichtbeiträge oder Abgaben nicht zahlt, selbst wenn die Zahlung Gegenstand einer Anfechtung vor Gericht ist, werden die in den Artikeln 12, 13, 15 und 18 bis des obenerwähnten Gesetzes vom 24. März 1987 und in Artikel 3 des obenerwähnten Gesetzes vom 28. März 1975 erwähnten Zulassungen beziehungsweise Genehmigungen und gegebenenfalls die Ausstellung von Bescheinigungen in Anwendung von Artikel 19 des vorerwähnten Gesetzes vom 24. März 1987 und von Artikel 3 des vorerwähnten Gesetzes vom 28. März 1975 ausgesetzt ab dem fünfzehnten Werktag, der demjenigen der Notifikation der Inverzugsetzung der Einschreiben mit Rückschein folgt.

Im Inverzugsetzungsschreiben wird der Text des vorangehenden Absatzes wiedergegeben.

Die Wirksamkeit der vorerwähnten Maßnahme endet von Rechts wegen am ersten Werktag nach demjenigen, an dem die zu zahlenden Pflichtbeiträge oder Abgaben effektiv dem Konto des Fonds gutgeschrieben worden sind.»

B.16. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1450 fordern die Nichtigerklärung dieser Bestimmung wegen Verstoßes gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit den Artikeln 6 Absatz 1 und 14 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Sie führen an, Artikel 10 verletze ihr Recht auf Zugang zum Richter, und diese Verletzung sei nicht durch ernsthafte und begründete Erwägungen gerechtfertigt. Überdies sind sie der Meinung, die in der angefochtenen Bestimmung vorgesehenen Zwangsmaßnahmen seien vollkommen unverhältnismäßig.

B.17. Die klagenden Parteien fechten nicht die Verfassungsmäßigkeit der Regelung der Zulassungen und Genehmigungen, deren Folge das angefochtene Gesetz ist, an. In diesem System wird dem «Haushaltsfonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse» eine zentrale Aufgabe zugeteilt: Er übernimmt die Kosten der Kontrollen, Prüfungen und Expertisen, die im Hinblick auf den Schutz der Volksgesundheit vorgesehen sind. Er muß selbst zum großen Teil seine Mittel aus dem betreffenden Sektor beziehen, namentlich durch Pflichtbeiträge und -abgaben zu Lasten der natürlichen und juristischen Personen, die Tiere beziehungsweise tierische Erzeugnisse herstellen, verarbeiten, transportieren, bearbeiten, verkaufen oder vermarkten. Diese Finanzierungsweise macht die Arbeit somit abhängig von den rechtzeitig gezahlten Pflichtbeiträgen und -abgaben.

B.18.1. Es gehört zur Ermessensbefugnis des Gesetzgebers - um die Einnahme der Pflichtbeiträge und -abgaben zu gewährleisten und somit die Lebensfähigkeit des Fonds aufrechtzuerhalten -, eine Regelung vorzusehen, in der der mit den Zulassungen und Genehmigungen verbundene Vorteil von der Pflicht zur Zahlung von Beiträgen und Abgaben abhängig gemacht wird. Der Hof muß jedoch darauf achten, daß der Gesetzgeber die Grundsätze der Gleichheit und Nichtdiskriminierung einhält.

B.18.2.1. Die angefochtene Maßnahme der Aussetzung der Zulassungen und Genehmigungen im Falle der Nichtzahlung weicht zwar, wie die klagenden Parteien es geltend machen, von der Sanktion des Gemeinrechtes ab, die darin besteht, im Falle der Nichtzahlung und in Erwartung der Beilegung des Streitfalls die gesetzlichen Zinsen ab dem Datum der Inverzugsetzung zu berechnen. Angesichts der Zielsetzung des Gesetzes und des unbestrittenen Auftrags des Fonds findet diese Abweichung im vorliegenden Fall jedoch eine vernünftige Rechtfertigung in dem Erfordernis, das ordnungsgemäße Funktionieren und den Fortbestand der erarbeiteten Regelung im Hinblick auf den Schutz der Volksgesundheit aufrechtzuerhalten. Gemäß den Vorarbeiten muß diese Aussetzung sogar als ein Mittel zur Bekämpfung der Hinterziehung angesehen werden (*Parl. Dok.*, Kammer, 1996-1997, Nr. 1181/3, S. 6).

Die Maßnahme - mit der gegebenenfalls die in Artikel 18 vorgesehene Verdoppelung der Pflichtbeiträge verbunden ist - kann ebenfalls nicht als unverhältnismäßig angesehen werden, da der säumige Beitrags- oder Abgabepflichtige vorher darüber informiert wird, daß er über eine Frist von fünfzehn Tagen verfügt, um seine Pflicht zu erfüllen, und die Aussetzung unverzüglich aufgehoben wird, sobald die Beiträge oder die Abgaben gezahlt wurden.

B.18.2.2. Die angefochtene Bestimmung verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, einzeln betrachtet.

B.18.3.1. Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention gewährleistet das Recht auf Zugang zum Richter, wenn bürgerliche Rechte oder Pflichten in Frage gestellt werden. Dieses Recht muß aufgrund der Artikel 10 und 11 der Verfassung ohne Diskriminierung gewährleistet sein.

Im Gegensatz zu den Behauptungen der klagenden Parteien behalten sie das Recht, einen Richter mit Beschwerden in bezug auf Pflichtbeiträge und -abgaben zu befragen. Die angefochtene Bestimmung beeinträchtigt somit nicht auf diskriminierende Weise den Zugang zu einem Richter.

B.18.3.2. Die angefochtene Bestimmung verstößt nicht gegen die Artikel 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 6 Absatz 1 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

B.19. Der Klagegrund ist nicht annehmbar.

In bezug auf Artikel 12 erster Gedankenstrich des Gesetzes vom 23. März 1998

B.20. Artikel 12 erster Gedankenstrich des Gesetzes vom 23. März 1998 bestimmt:

«Unbeschadet der eventuellen Anwendung härterer im Strafgesetzbuch oder in besonderen Strafgesetzen festgelegter Strafen wird mit einer Geldstrafe von hundert Franken bis zu fünftausend Franken bestraft, wer:

— die an den Fonds zu entrichtenden und in Artikel 5 erwähnten Beträge nicht bezahlt oder die gesamten Beträge nicht rechtzeitig bezahlt oder

[...]».

B.21.1. Die klagenden Parteien in der Rechtssache Nr. 1454 fordern die Nichtigerklärung dieser Bestimmung, da sie der Auffassung sind, die Bestimmung, insofern sie Anwendung finde auf die mit rückwirkender Kraft durch das Gesetz vom 23. März 1998 eingeführten Beiträge, die der Beitragspflichtige noch nicht gezahlt hätte, stehe im Widerspruch zu dem in Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention festgeschriebenen Grundsatz der Nichtrückwirkung.

B.21.2. Der Hof merkt an, daß Artikel 12 aufgrund von Artikel 23 an dem Tag in Kraft getreten ist, an dem das Gesetz vom 23. März 1998 im *Belgischen Staatsblatt* veröffentlicht wurde. Diese Bestimmung hat, im Gegensatz zu den Behauptungen der Kläger, keine rückwirkende Kraft. Sie steht somit nicht im Widerspruch zu den Artikeln 10 und 11 der Verfassung, in Verbindung mit Artikel 7 der Europäischen Menschenrechtskonvention.

Aus diesen Gründen:

Der Hof

— erklärt in Artikel 14 des Gesetzes vom 23. März 1998 über die Schaffung eines Haushaltsfonds für Gesundheit und Qualität der Tiere und tierischen Erzeugnisse die Wortfolge «und daß sie die gesamten Pflichtbeiträge für inländische Tiere, einschließlich ausgeführter Schlachttiere und ausgeführter Zucht- und Nutztiere, gezahlt haben» für nichtig;

— weist die Klagen im übrigen zurück.

Verkündet in französischer, niederländischer und deutscher Sprache, gemäß Artikel 65 des Sondergesetzes vom 6. Januar 1989 über den Schiedshof, in der öffentlichen Sitzung vom 9. Februar 2000, durch die vorgenannte Besetzung, in der der Richter H. Coremans bei der Urteilsverkündung gemäß Artikel 110 desselben Gesetzes durch den Richter E. De Groot vertreten wird.

Der Kanzler,

L. Potoms.

Der Vorsitzende,

M. Melchior.