

Numéro du rôle : 1956
Arrêt n° 128/2001 du 18 octobre 2001

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant, d'une part, l'article 47, §§ 2 et 3, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets et, d'autre part, les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, posées par le Tribunal de première instance de Malines.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse et M. Bossuyt, et, conformément à l'article 60*bis* de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, du président émérite H. Boel, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président émérite H. Boel,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par jugement du 13 avril 2000 en cause de la commune de Fourons contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 21 avril 2000, le Tribunal de première instance de Malines a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 47, §§ 2 et 3, du décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets viole-t-il les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, et en l'occurrence l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 9, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et l'article 2 de la loi du 23 janvier 1989 ?

2. En édictant la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, et plus précisément les articles 2 et 3 de cette loi, le législateur national a-t-il violé les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en tant que ces articles 2 et 3 sont applicables aux actes administratifs des régions ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La commune de Fourons a fait opposition à la contrainte de paiement de la redevance d'environnement pour le troisième trimestre de 1990, majorée d'amendes.

Cette contrainte a été décernée par le fonctionnaire de la Société publique des déchets pour la Région flamande (OVAM), établie à Malines. L'opposition a été formée devant le Tribunal de première instance de Malines en application de l'article 47*decies*, § 2, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, qui disposait que l'opposition devait être formée devant le tribunal de première instance de l'arrondissement où est établie la résidence administrative du fonctionnaire qui a délivré la contrainte.

La commune de Fourons a certes soulevé, *in limine litis*, l'incompétence du Tribunal de première instance de Malines, pour le motif qu'il n'appartenait pas au législateur décretaal de fixer les attributions du tribunal. En réponse à la question préjudicielle posée à ce propos par le Tribunal de première instance de Malines, la Cour a répondu, par son arrêt n° 46/97, que l'article 47*decies*, § 2, précité, violait les règles répartitrices de compétences « en disposant que le redevable d'une redevance d'environnement peut faire opposition à la contrainte qui lui a été signifiée devant le tribunal de première instance de l'arrondissement où est établie la résidence administrative du fonctionnaire qui a délivré la contrainte ».

Dans le jugement actuel qui conclut à nouveau au renvoi, le Tribunal observe que les contraintes fiscales sont des actes exécutoires et que l'examen de leur régularité serait du ressort du juge des saisies de Tongres, mais que l'examen du fond de l'affaire, concernant la légalité, la base et le montant de la redevance d'environnement, est de la compétence du Tribunal de première instance de Malines, qui est aussi compétent *ratione loci*, sur la base de l'article 632 (avant sa modification par la loi du 23 mars 1999) du Code judiciaire, étant donné que la redevance d'environnement est une imposition perçue par l'OVAM, laquelle est établie à Malines.

Dès lors que la demanderesse sur opposition conteste le fondement de la redevance d'environnement et demande que des questions préjudicielles complémentaires soient posées si le Tribunal de première instance de Malines se déclarait territorialement et matériellement compétent, le Tribunal décide de poser les deux questions dans la formulation suggérée par la partie demanderesse.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 21 avril 2000, 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 qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 25 mai 2000.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 3 juin 2000.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 5 juillet 2000;
- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 2000;
- le Gouvernement wallon, rue Mazy 25-27, 5100 Namur, par lettre recommandée à la poste le 7 juillet 2000;
- la commune de Fourons, rue de l'Ecole 115, 3790 Fourons, par lettre recommandée à la poste le 10 juillet 2000.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 14 février 2000.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la commune de Fourons, par lettre recommandée à la poste le 16 mars 2000;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 16 mars 2000.

Par ordonnances des 28 septembre 2000 et 29 mars 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 21 avril 2001 et 21 octobre 2001 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 24 avril 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 mai 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 25 avril 2001.

Des mémoires complémentaires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 9 mai 2001;
- le Conseil des ministres, par lettre recommandée à la poste le 9 mai 2001.

A l'audience publique du 16 mai 2001 :

- ont comparu :
 - . Me J. Peeters, avocat au barreau de Louvain, pour la commune de Fourons;
 - . Me P. Engels et Me W. Slosse, avocats au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me D. D'Hooghe, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;
 - . Me S. Depré *loco* Me P. Lambert, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
- les juges-rapporteurs A. Arts et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise 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.

IV. *En droit*

- A -

Quant à la première question préjudicielle

Position de la partie demanderesse devant le Tribunal de première instance de Malines

A.1.1. La commune de Fourons soutient que la redevance d'environnement imposée par l'article 47, §§ 2 et 3, du décret flamand du 2 juillet 1981 sur les déchets constitue un impôt sur les déchets, déchets qui doivent être considérés comme des produits.

Selon la partie demanderesse devant le Tribunal de première instance, seul le législateur fédéral peut lever des impôts sur les produits.

En outre, la commune de Fourons estime que la redevance d'environnement litigieuse constitue une imposition qui, du fait qu'elle est liée au passage de la limite territoriale entre les régions, a un effet équivalent à un droit de douane en ce qu'elle taxe plus lourdement l'enlèvement des déchets récoltés dans la commune de Fourons et destinés à être traités dans la Région wallonne que l'enlèvement des déchets qui sont traités dans la Région flamande. Selon la partie demanderesse, une telle imposition, en raison de son effet d'entrave à la circulation entre les régions, n'est pas conciliable avec le caractère normatif général de l'union économique belge et est donc contraire à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Position du Gouvernement flamand et de la Région flamande

A.1.2. Le Gouvernement flamand et la Région flamande estiment que la question de la compétence de la Région pour instaurer la redevance d'environnement prévue à l'article 47, §§ 2 et 3, du décret du 2 juillet 1981 sur les déchets a déjà été traitée dans l'arrêt de la Cour n° 55/96 du 15 octobre 1996.

Le Gouvernement flamand et la Région flamande soulignent que seul l'article 47, § 2, 38°, était alors attaqué. Ils soutiennent que l'annulation de cette disposition par l'arrêt précité repose sur le fait que cela concernait une redevance sur les déchets transportés d'une région vers l'autre, qui entravait ainsi la circulation

entre les régions. Il peut donc être affirmé *a contrario* que les autres redevances fixées par l'article 47, §§ 2 et 3, qui ne concernent pas les déchets transportés d'une région vers l'autre, ne constituent pas des droits de douane et qu'il ne saurait donc être question d'une violation de l'union économique et monétaire.

Réponse de la partie demanderesse devant le Tribunal de première instance de Malines

A.1.3. Dans son mémoire en réponse, la commune de Fourons soutient qu'il y a bel et bien violation des principes de l'union économique et monétaire.

La redevance d'environnement que la Région flamande impose à la commune de Fourons, qui transporte les déchets en partie vers une autre région, entrave la libre circulation et la liberté de commerce de ce produit. La commune fait référence à cet égard aux arrêts n^{os} 55/96 du 15 octobre 1996 et 34/97 du 12 juin 1997, dans lesquels il a été jugé que la redevance d'environnement constitue une taxe qui, par son effet d'entrave aux échanges interrégionaux, ne respecte pas le cadre normatif général de l'union économique tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi.

Selon la commune de Fourons, un problème supplémentaire surgit encore du fait que, selon la loi du 23 janvier 1989, les redevances d'environnement sur les déchets constituent une matière régionale, alors que les déchets sont des produits et que, selon la Cour dans ses arrêts n^{os} 3/95 à 10/95 du 2 février 1995, les taxes sur les produits relèvent du domaine du législateur fédéral.

La commune de Fourons estime que seul le législateur fédéral est compétent pour établir des taxes sur le produit « déchet » et que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Quant aux mémoires complémentaires

A.1.4.1. Dans son ordonnance de mise en état du 24 avril 2001, la Cour a demandé aux parties d'exposer leur point de vue dans un mémoire complémentaire sur les questions suivantes concernant la première question préjudicielle :

« - Quelle version de l'article 47, §§ 2 et 3, du décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets est applicable en l'espèce ?

- La disposition qui impose une redevance sur les déchets de la Région flamande qui sont transportés vers une autre région est-elle seule en cause ou d'autres dispositions de l'article 47, §§ 2 et 3, du décret relatif aux déchets le sont-elles aussi, et dans l'affirmative, lesquelles ? Ou s'agit-il exclusivement de la collecte de déchets ménagers ? »

A.1.4.2. La partie demanderesse devant le Tribunal de première instance de Malines n'a pas introduit de mémoire complémentaire.

A.1.4.3. Dans son mémoire complémentaire, le Conseil des ministres déclare n'intervenir qu'en ce qui concerne la deuxième question préjudicielle et s'en remettre à la sagesse de la Cour pour ce qui concerne les questions précitées relatives à la première question préjudicielle.

A.1.4.4. La Région flamande répond à la première question qu'il y a lieu d'appliquer en l'espèce la version de l'article 47, §§ 2 et 3, applicable au cours de la période sur laquelle porte la contrainte, soit le troisième trimestre de 1990. Il s'agit donc de la version instaurée par le décret du 20 décembre 1989.

La Région flamande répond à la deuxième question qu'en l'espèce il ne convient plus d'appliquer la disposition qui impose une redevance pour les déchets exportés vers une autre région mais la disposition qui est d'application pour le déversement illégal de déchets. Selon la Région flamande, il n'a pas été fait de déclaration au cours de la période concernée, alors que des déchets ont effectivement été déversés de manière illégale, en sorte qu'une redevance particulière est d'application, à savoir celle de l'article 47, § 2, 2^o, a), qui impose une redevance de 2.000 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge non prévue par les points b) à k) de ce même article.

Quant à la deuxième question préjudicielle

Position de la partie demanderesse devant le Tribunal de première instance de Malines

A.2.1. Selon la commune de Fourons, le législateur fédéral est bel et bien compétent pour imposer une obligation générale de motivation des actes administratifs et la question préjudicielle appelle une réponse négative.

La partie demanderesse devant le Tribunal de première instance fait observer que le Conseil d'Etat, dans son avis relatif au projet devenu la loi du 29 juillet 1991, a considéré qu'il s'agissait en l'espèce d'« un corollaire des droits et libertés fondamentaux » et que l'autorité fédérale est exclusivement compétente à cet égard.

La commune de Fourons soutient que la publicité de la motivation des actes administratifs garantit un contrôle optimal de légalité par le juge. Dans la mesure où le contrôle judiciaire relève de la compétence fédérale, il est impensable que l'autorité fédérale ne soit pas compétente pour déclarer la loi du 29 juillet 1991 applicable aux actes administratifs des autorités des communautés et des régions, parce que le juge doit pouvoir disposer des instruments nécessaires en vue de vérifier la légalité interne et externe de ces actes-là aussi.

Position du Gouvernement flamand et de la Région flamande

A.2.2. Le Gouvernement flamand et la Région flamande font observer que le Conseil d'Etat, dans un autre avis que l'avis préalable à la loi du 29 juillet 1991, a également avancé des arguments qui s'opposent au point de vue développé dans l'avis précité.

Selon le Gouvernement flamand et la Région flamande, les communautés et les régions peuvent adopter des règles spécifiques dans le cadre des compétences qui leur sont attribuées : l'Etat, les communautés et les régions sont indépendants l'un de l'autre et ne peuvent imposer des obligations aux autorités des autres entités, hormis les cas prévus par la loi spéciale.

Position du Gouvernement wallon

A.2.3.1. Selon le Gouvernement wallon, la motivation formelle des actes administratifs relève de la notion de « transparence administrative ». Cette notion recouvre l'ensemble des moyens visant à améliorer les relations entre l'administration et les administrés.

Il n'existe toutefois aucune règle de répartition des compétences qui déterminerait qui de l'Etat, des communautés ou des régions est compétent pour imposer aux autorités administratives l'obligation de motiver formellement les actes administratifs.

Le Gouvernement wallon souligne cependant que, depuis le 18 juin 1993, la Constitution reconnaît le droit à la publicité de l'administration. Ce droit constitue un autre aspect de la notion de « transparence administrative ».

Il y a plusieurs normes de nature législative qui organisent le droit à la publicité de l'administration. Il s'agit notamment du décret flamand du 23 octobre 1991 relatif à la publicité des documents administratifs dans les services et établissements du Gouvernement flamand. L'article 1er de ce décret dispose que celui-ci s'applique aux documents administratifs de l'administration du ministère de la Communauté flamande et des établissements qui relèvent de celle-ci et de la Région flamande.

Selon le Gouvernement wallon, il convient d'observer que l'article 3 de ce décret et les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 ont le même objet : imposer une obligation de motivation formelle des actes administratifs pris par les autorités administratives flamandes. Dans un système de répartition exclusive des compétences, il faut nécessairement voir dans cette situation un excès de compétence de la part soit de l'autorité fédérale soit de la Communauté flamande.

A.2.3.2. Le Gouvernement wallon souligne que la section de législation du Conseil d'Etat considère que la matière de la motivation formelle des actes administratifs relève de la compétence du législateur fédéral. La raison en est double.

L'obligation de motivation formelle peut, d'une part, être considérée comme étant un droit fondamental du citoyen à l'information dans ses rapports avec l'administration. Les libertés fondamentales ont toujours été placées sous la compétence du législateur fédéral, parce qu'il ne se conçoit pas que ces libertés puissent, dans un même Etat, tantôt être reconnues et tantôt ne pas l'être.

L'obligation de motivation formelle peut, d'autre part, aussi être considérée comme une garantie essentielle pour le bon fonctionnement de la justice. Cette obligation permet aussi au citoyen et au juge de vérifier en pleine connaissance de cause la régularité de la décision litigieuse. Le contrôle de la légalité s'en trouve, dans une très large mesure, facilité.

En outre, dans son arrêt n° 14/91, la Cour semble envisager les droits fondamentaux comme une matière en soi qui relève de la compétence de l'autorité fédérale, au titre de compétence résiduelle.

Dans son arrêt n° 17/97, la Cour a considéré qu'en adoptant l'article 32 de la Constitution, le Constituant a « érigé le droit à la publicité des documents administratifs en un droit fondamental ». Si l'on admet que le droit à la publicité de l'administration et l'obligation de motivation formelle constituent des facettes différentes de la « transparence administrative », il faudrait en déduire que l'obligation de motivation formelle constitue elle-même un droit fondamental pour les administrés.

A.2.3.3. Le Gouvernement wallon expose que, dans un autre avis, la section de législation du Conseil d'Etat a en revanche considéré que l'autorité fédérale ne peut s'immiscer dans l'exercice par les régions et les communautés des compétences qui leur appartiennent.

Il est renvoyé, à ce sujet, à l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il découle de cet article que les collectivités fédérées sont exclusivement compétentes, sans intervention possible de l'autorité fédérale, pour organiser leur propre administration et décider le mode de fonctionnement de celle-ci.

A.2.3.4. Selon le Gouvernement wallon, il convient de conclure de ce qui précède qu'il existe au moins des doutes et des incertitudes quant à l'autorité compétente pour imposer une obligation de motivation formelle des actes administratifs pris par les autorités communautaires et régionales.

Selon le Gouvernement wallon, il doit être constaté que l'obligation de motivation formelle est une modalité de fonctionnement et d'organisation de l'administration, rendant impossible une quelconque immixtion de l'autorité fédérale. La manière dont les actes administratifs doivent être rédigés est une question qui touche à l'organisation interne de l'administration et à laquelle l'autorité fédérale doit rester étrangère.

A.2.3.5. Le Gouvernement wallon relève aussi que lorsque l'article 32 de la Constitution prescrit une intervention de la loi, du décret ou de l'ordonnance, il consacre ainsi le principe selon lequel l'autorité fédérale, les communautés et les régions sont toutes compétentes, chacune pour ce qui la concerne, pour régler la publicité de leur administration. Si l'on admet dès lors que la motivation formelle et la publicité de l'administration font toutes deux parties du concept de « transparence administrative », on ne peut justifier qu'il leur serait réservé un sort différent.

A.2.3.6. A supposer même que l'obligation de motivation formelle soit considérée comme l'expression d'un droit fondamental, on ne saurait soutenir, selon le Gouvernement wallon, que la compétence des communautés et des régions dans ces matières soit exclue. En effet, dans l'article 32 de la Constitution, le Constituant a prévu l'intervention, à côté de la loi, du décret et de l'ordonnance et il remet par conséquent en cause la règle selon laquelle la prise en charge des droits et libertés fondamentaux relèverait exclusivement de l'autorité fédérale.

Position du Conseil des ministres

A.2.4.1. Le Conseil des ministres souligne que la nouvelle répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions a été réalisée en partant du principe de l'exclusivité de compétence. Cela signifie que la compétence d'une autorité exclut celle de l'autre. Cette exclusivité de compétence a été conçue comme un moyen d'éviter les conflits de compétence et de protéger l'autonomie des communautés et des régions.

En ce qui concerne la compétence relative aux droits fondamentaux, il faut constater, selon le Conseil des ministres, que ni la Constitution ni la loi spéciale de réformes institutionnelles ne prévoit une répartition claire des compétences. Mais il convient aussi d'observer qu'en ce qui concerne la compétence pour élaborer une réglementation générale relative à la motivation formelle de décisions administratives, les divers législateurs, le Conseil d'Etat et la doctrine ont admis et souligné à plusieurs reprises de manière unanime la compétence de principe du législateur fédéral. Cette position peut se justifier sur la base de trois arguments.

A.2.4.2. Le premier argument a trait, selon le Conseil des ministres, à la circonstance qu'en 1991, le législateur fédéral était généralement compétent en matière de droits fondamentaux.

Conformément à la jurisprudence constante de la section de législation du Conseil d'Etat, il appartient à l'autorité fédérale, sur la base de sa compétence en matière de droits fondamentaux, d'élaborer une réglementation générale concernant également les nouveaux droits fondamentaux. En effet, sauf disposition constitutionnelle expresse contraire, les droits et libertés sont placés par la Constitution sous la protection de la loi fédérale, soit en vertu d'une disposition constitutionnelle non équivoque, soit dans le cadre des compétences résiduelles du législateur fédéral.

Le Conseil des ministres fait encore observer que la Cour, dans son arrêt n° 14/91, a jugé que régler le droit de réponse doit être considéré comme une compétence fédérale, parce qu'il s'agit d'un droit fondamental.

Le Conseil des ministres ajoute toutefois que les dispositions constitutionnelles et législatives en matière de répartition de compétences forment un ensemble qui est loin d'être statique. C'est ainsi qu'en 1994, lorsque le Constituant a inscrit de nouveaux droits fondamentaux dans la Constitution, tels par exemple les articles 22, 23 et 32, il a choisi d'abandonner le régime des compétences exclusives et a opté pour le régime des compétences parallèles. Néanmoins, l'idée d'une reconnaissance et d'une protection minimales uniformes de ces nouveaux droits fondamentaux pour l'ensemble du territoire belge n'a pas été totalement abandonnée.

Suite à cette modification des règles répartitrices de compétence pour les droits fondamentaux, la section de législation du Conseil d'Etat a adapté sa jurisprudence. Actuellement, le Conseil d'Etat considère qu'il n'est plus inimaginable, du moins après la réforme de l'Etat de 1994, que les droits fondamentaux soient reconnus et protégés de manière différente dans les diverses entités fédérées.

Le Conseil des ministres soutient toutefois que ces développements ne portent aucunement atteinte à la compétence du législateur fédéral pour élaborer, par le biais de la loi du 29 juin 1991, une réglementation générale en matière de motivation formelle, parce que ni le Constituant ni le législateur spécial n'ont transféré aux entités fédérées une quelconque compétence concernant le droit fondamental de la motivation formelle. Et même si le Constituant de 1994 avait eu en vue une modification générale de la répartition des compétences concernant les droits fondamentaux, ceci n'aboutirait pas pour autant à la non-conformité de la loi du 29 juillet 1991 aux règles répartitrices de compétence. En effet, la Cour a déjà jugé à maintes reprises que la conformité d'une norme soumise à son contrôle au regard des règles répartitrices de compétences est appréciée au moment de l'adoption de cette norme et non au moment où cette norme est attaquée.

A.2.4.3. Le second argument a trait, selon le Conseil des ministres, à la circonstance que la compétence relative à l'obligation de motivation formelle s'inscrit dans les compétences résiduelles de l'autorité fédérale.

Le Conseil des ministres constate que pour ce qui concerne l'obligation de motivation formelle, ni la Constitution ni les lois spéciales ne prévoient une quelconque attribution ou répartition de compétences. Sur la base des articles 38 et 39 de la Constitution, les communautés et les régions ne peuvent régler que les matières qui leur ont été attribuées par la Constitution ou en vertu de celle-ci. Seule l'autorité fédérale dispose du résidu de la compétence et lui seul peut régler les matières qui n'ont pas été explicitement confiées à l'une ou l'autre autorité.

A.2.4.4. Le troisième argument a trait, selon le Conseil des ministres, à la circonstance que la compétence relative à l'obligation de motivation formelle découle de la compétence fédérale en matière d'organisation judiciaire.

Le Conseil des ministres fait observer que l'obligation de motivation formelle présente suffisamment de liens avec des matières relevant exclusivement de la compétence fédérale, telles que, par exemple, l'organisation judiciaire et l'élaboration d'une protection juridictionnelle contre les interventions de l'autorité publique.

A.2.4.5. Le Conseil des ministres souligne en dernier lieu que ni la compétence générale du législateur fédéral en matière d'obligation de motivation formelle ni la manière dont l'autorité fédérale a fait usage de cette compétence dans la loi du 29 juillet 1991 ne porte atteinte de manière disproportionnée à la compétence et aux possibilités pour les entités fédérées de développer une politique propre. Le législateur fédéral s'est en effet borné à élaborer une réglementation générale qui ne fixe que les obligations minimales en matière de motivation formelle qui sont indispensables pour assurer le bon fonctionnement du contrôle judiciaire sur les actes administratifs.

En outre, la section de législation du Conseil d'Etat a reconnu, à côté de la compétence générale de l'autorité fédérale, la compétence complémentaire des entités fédérées pour compléter et renforcer les exigences minimales de motivation, en vue de gérer les objectifs et les matières qui sont de leur ressort.

Réponse de la partie demanderesse devant le Tribunal de première instance de Malines

A.2.5. La commune de Fourons rappelle l'avis émis par le Conseil d'Etat à propos de la proposition devenue la loi actuellement mise en cause ainsi que l'arrêt n° 14/91 de la Cour du 28 mai 1991. Elle fait observer aussi que dans la situation actuelle, l'autorité fédérale dispose de la compétence résiduaire et que le transfert de compétence pourrait avoir pour effet négatif que les législateurs décrets pourraient réduire l'obligation de motivation imposée par l'Etat fédéral ou même la supprimer.

La partie demanderesse devant le Tribunal de première instance de Malines fait encore valoir en conclusion que l'obligation de motivation formelle est une composante du pouvoir fédéral en matière de découpage judiciaire.

Réponse du Conseil des ministres

A.2.6. Selon le Conseil des ministres, on ne peut invoquer l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles pour justifier un excès de compétence, parce que l'on ne saurait fonder sur cet article la compétence des communautés et des régions pour régler toutes les modalités des décisions de leurs administrations ou établissements.

Il faut tout d'abord observer que la motivation formelle ne poursuit pas seulement des objectifs administratifs internes. L'objectif principal est, selon le Conseil des ministres, la fonction de protection juridique du citoyen-administré.

Le Conseil des ministres souligne, en second lieu, qu'accepter l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 comme fondement de la compétence des entités fédérées en matière de motivation formelle aurait pour conséquence que le législateur décrets ou ordonnancier serait lui aussi incompétent pour régler l'obligation de motivation formelle. En effet, l'article 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 parle seulement d'une compétence des gouvernements des entités fédérées et non d'une compétence des législateurs de celles-ci.

A.2.7. Selon le Conseil des ministres, on ne peut pas non plus invoquer par analogie la répartition des compétences en matière de droit à la publicité de l'administration. On peut certes regretter que la Constitution et la loi spéciale ont adopté un régime différent pour la publicité de l'administration, d'une part, et pour l'obligation de motivation formelle, d'autre part, mais cette différence de traitement est un choix du Constituant et du législateur spécial. Ce choix ne constitue toutefois pas l'objet du présent litige.

- B -

Quant à la première question préjudicielle

B.1. La première question préjudicielle porte sur la conformité de l'article 47, §§ 2 et 3, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets aux règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en particulier l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, l'article 9, § 1er, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions et l'article 2 de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, de la Constitution.

B.2. L'affaire en cause devant le juge *a quo* concerne une contestation portant sur la redevance d'environnement en ce qui concerne les déchets pour le troisième trimestre de 1990. A l'époque, l'article 47, §§ 2 et 3, du décret sur les déchets du 2 juillet 1981, tel qu'il était d'application dans la version résultant de l'article 2 du décret du 20 décembre 1989 et donc avant sa modification, à partir du 1er janvier 1991, par l'article 67 du décret du 21 décembre 1990, disposait :

« § 2. Le montant de la redevance visée au § 1er est fixé à :

1° *a)* 3.000 francs par tonne pour la destruction, la neutralisation et l'élimination de déchets toxiques, visées à l'article 2 de l'arrêté royal du 9 février 1976 portant règlement général sur les déchets toxiques, dans une installation qui n'est pas prévue par les points *b)* et *c)* ci-dessous;

b) 500 francs par tonne pour la destruction par incinération de déchets toxiques visés à l'article 2 de l'arrêté royal précité, dans une installation autorisée conformément à l'article 4 du même arrêté;

c) 400 francs par tonne :

- pour la destruction autrement que par incinération;
- pour la neutralisation;
- pour l'élimination, à l'exception du recyclage, de la récupération et de la régénération, de déchets toxiques visés à l'article 2 de l'arrêté royal précité, dans une installation autorisée conformément à l'article 4 du même arrêté;

2° a) 2.000 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge non prévue par les points b) jusqu'à k) inclus cités [ci-dessous];

b) 1) 900 francs par tonne pour le déversement sur une décharge autorisée pour des déchets industriels;

2) 100 francs par tonne pour le déversement sur la décharge précitée de déchets provenant de la destruction d'épaves de voitures et de ferrailles;

3) 20 francs par tonne pour le déversement sur la décharge précitée de déchets provenant d'opérations d'assainissement du sol et de l'élimination de revêtements et d'éléments de charpente d'immeubles contenant de l'amiante;

c) 1) 350 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge autorisée pour des ordures ménagères;

2) 50 francs par tonne pour le déversement sur la décharge précitée de résidus de recyclage provenant d'entreprises utilisant des déchets de papier et de carton comme matière première pour la production de papier et de carton neufs;

d) 350 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge monovalente autorisée pour des cendres volantes provenant de centrales thermiques;

e) 350 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge monovalente autorisée pour des ordures ménagères broyées;

f) 1) 350 francs par tonne pour le déversement de déchets contenant des fibres d'amiante libres y compris des boues, sur une décharge monovalente autorisée pour des déchets contenant de l'amiante;

2) 100 francs par tonne pour le déversement de déchets contenant des fibres d'amiante fixées, sur une décharge monovalente autorisée pour des déchets contenant de l'amiante;

g) 200 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge autorisée pour des déchets inertes;

h) 80 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge monovalente autorisée pour des oxydes de fer provenant de la production de zinc, connus sous le nom de jarosite et goethite;

i) 30 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge monovalente autorisée pour des déchets contenant du plâtre et du chlorure de calcium;

j) 30 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge monovalente autorisée pour des déchets miniers;

k) 10 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge monovalente autorisée pour de la terre draguée;

3° a) 1.000 francs par tonne pour l'incinération de déchets dans un four non prévu par les points b) jusqu'à d) inclus cités ci-dessous;

b) 300 francs par tonne pour l'incinération de déchets dans un four autorisé pour déchets industriels et pour le traitement physicochimique de déchets dans des installations autorisées à cet effet;

c) 150 francs par tonne pour l'incinération de déchets dans un four autorisé pour des ordures ménagères;

d) 150 francs par tonne pour l'incinération de déchets dans un four autorisé pour des déchets particuliers;

4° 350 francs par tonne pour la collecte de déchets dans la Région flamande qui seront déchargés ou incinérés au dehors de la Région flamande.

§ 3. La redevance est due au moment où les déchets sont éliminés par les établissements visés au § 2, 1° jusqu'à 3° inclus ou sont ramassés par les entreprises, communes et associations de communes visées par le § 2, 4°. »

B.3. Les éléments de l'affaire, les mémoires complémentaires et l'intervention de la commune de Fourons à l'audience font apparaître que seuls sont en cause le paragraphe 2, 2°, a), de l'article 47 précité et le paragraphe 2, 4°, de ce même article, en ce qu'il a trait aux déchets ménagers. La Cour limite dès lors son contrôle à ces dispositions.

B.4. La Cour examine la conformité des dispositions en cause aux règles répartitrices de compétences telles qu'elles étaient en vigueur au moment où ces dispositions ont été adoptées.

Il n'y a pas lieu en l'espèce de procéder à un contrôle - nonobstant la demande en ce sens dans la question préjudicielle - au regard de l'article 2 de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, de la Constitution, qui a été inséré dans la loi du 23 janvier 1989 alors en vigueur par l'article 356 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat.

B.5. Le décret sur les déchets du 2 juillet 1981 prévoit un dispositif destiné à prévenir les incommodités et la pollution causées par les déchets.

L'article 47 fait partie du chapitre IX du décret, qui soumet l'élimination de déchets solides à une « redevance » d'environnement (« milieuheffing ») qui tend à limiter la production de déchets et la pollution de l'environnement que ceux-ci entraînent.

B.6. Contrairement à ce qui est suggéré par la traduction officielle en français du décret, cette « redevance » d'environnement n'apparaît pas comme la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit du redevable, considéré individuellement; elle n'est donc pas une redevance, mais un impôt qui, en vertu de l'article 110, § 2, (désormais l'article 170, § 2) de la Constitution, relève de la compétence des régions.

B.7. L'article 110, § 2, de la Constitution disposait :

« § 2. Aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26*bis*.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »

L'article unique (désormais l'article 1er) de la loi du 23 janvier 1989 « portant application de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution » était ainsi conçu :

« Dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les Conseils ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci. »

L'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions disposait :

« Les Communautés et les Régions ne peuvent ni lever de centimes additionnels ni accorder des réductions sur les impôts et perceptions visés par la présente loi, à l'exception de ceux visés aux articles 3, alinéa 1er, 6°, et 6, § 2.

A l'exception des cas prévus par la présente loi, les Communautés et les Régions ne sont pas autorisées à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la présente loi. »

La collecte des déchets sur laquelle une taxe est levée par les dispositions litigieuses constituait une matière qui ne faisait pas l'objet d'un impôt visé par la loi spéciale du 16 janvier 1989.

La collecte des déchets n'était pas davantage une matière faisant l'objet d'une imposition par l'Etat.

En l'espèce, la compétence fiscale générale que la Constitution attribuait à la Région n'était donc pas entravée par les dispositions susdites des lois des 16 et 23 janvier 1989. Le fait que les déchets peuvent être considérés comme des produits, comme l'affirme la commune de Fourons, ne porte pas atteinte à cette compétence.

B.8. L'article 47, § 2, 2°, a), du décret litigieux instaure une « redevance » de 2.000 francs par tonne pour le déversement de déchets sur une décharge non prévue par les points b) à k) de cet article. Il s'agit d'une disposition générale par laquelle le législateur décréte entend combattre le déversement sur d'autres lieux que des décharges autorisées. Cette disposition concerne le déversement sur le territoire de la Région flamande et ne saurait faire double emploi avec la taxe visée à l'article 47, § 2, 4°, pour la collecte de déchets qui sont déversés ou incinérés en dehors de la Région flamande.

Le législateur décréte pouvait adopter l'article 47, § 2, 2°, a), ainsi interprété, sur la base de la compétence fiscale propre que la Région flamande tient directement de l'article 110, § 2, (aujourd'hui l'article 170, § 2) de la Constitution.

B.9. L'article 47, § 2, 4°, instaure une « redevance » de 350 francs par tonne pour la collecte de déchets dans la Région flamande qui seront déchargés ou incinérés hors de la Région flamande. La Cour contrôle cette disposition en tant qu'elle vise les déchets ménagers (B.3).

B.10. L'exercice par une région de sa compétence fiscale propre ne peut porter atteinte à la conception globale de l'Etat telle qu'elle se dégage des révisions constitutionnelles successives de 1970, 1980 et 1988 ainsi que des lois spéciales et ordinaires déterminant les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Il ressort de l'ensemble de ces dispositions et notamment de celles de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 - insérées par l'article 4, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1988 -, de l'article 9, § 1er, alinéa 3, et de l'article 49, § 6, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 que la structure de l'Etat belge repose sur une union économique et monétaire caractérisée par un marché intégré et l'unité de la monnaie.

Bien que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'inscrive dans l'attribution de compétences aux régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit la volonté du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré.

L'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'Etat. Sont incompatibles avec une union économique, s'agissant des échanges de biens, les mesures établies de façon autonome par les composantes de l'union - en l'espèce, les régions - qui entravent la libre circulation; il en va nécessairement ainsi pour tous droits de douane intérieurs et toutes taxes d'effet équivalent.

La Cour doit donc examiner si la taxe en cause, qui n'est pas un droit de douane intérieur, constitue ou non une taxe d'effet équivalent.

B.11. La taxe susvisée est due :

a) pour la collecte de déchets, et non pour le transport de ces déchets en dehors de la Région flamande;

b) « au moment où les déchets [...] sont ramassés par les entreprises, communes et associations de communes » (article 47, § 3), et non au moment de l'exportation de ces déchets en dehors de la Région flamande;

c) par le collecteur des déchets, et non par les personnes physiques ou morales qui exportent ces déchets;

d) sur la base de la déclaration prévue à l'article 47ter, § 1er, du décret du 2 juillet 1981, et non sur la base du transfert effectif de déchets hors de la Région.

B.12. Cette taxe ne se présente, ni en fonction de son objet, ni en fonction de l'opération à l'occasion de laquelle elle est due, de la personne du redevable ou du mode de perception, comme une taxe d'effet équivalent à un droit de douane.

Toutefois, la mesure contestée constitue en réalité une taxe qui, en ce qu'elle est liée au franchissement de la limite territoriale établie entre les régions en vertu de la Constitution, a un effet équivalent à celui d'un droit de douane dans la mesure où elle frappe les déchets destinés à être éliminés dans une autre région que la Région flamande plus lourdement que les déchets éliminés dans cette dernière. La taxe pour la collecte de déchets est certes identique lorsqu'ils sont déversés sur une décharge autorisée pour des déchets ménagers (article 47, § 2, 2°, c), et § 2, 4°), mais lorsqu'ils sont incinérés par après en dehors de la Région flamande (article 47, § 2, 4°), cette taxe est plus élevée que lorsqu'ils sont collectés en vue d'être incinérés dans un four autorisé pour des déchets ménagers dans la Région flamande (article 47, § 2, 3°, c). En l'espèce, aucune règle ne prévoit, comme le fait la modification apportée par le décret du 21 décembre 1990 et les décrets ultérieurs, que le montant de la taxe est diminué, le cas échéant, du montant de la taxe analogue levée par la région où les déchets sont déchargés ou incinérés.

Par son effet d'entrave aux échanges interrégionaux, la taxe critiquée ne respecte donc pas le cadre normatif général de l'union économique tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi; elle est contraire aux dispositions de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988.

B.13. L'article 47, § 2, 4°, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, remplacé par le décret du 20 décembre 1989, n'est dès lors pas conforme aux règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions en tant qu'il porte sur les déchets ménagers collectés dans la

Région flamande par des services communaux en vue d'être déchargés ou incinérés en dehors de cette Région.

Quant à la deuxième question préjudicielle

B.14.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si, en adoptant les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991, le législateur fédéral a ou non violé les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en ce que, en vertu de l'article 1er de la loi précitée, ces articles 2 et 3 s'appliquent aux actes administratifs des communautés et des régions.

B.14.2. Les dispositions pertinentes de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs énoncent :

« Art. 1er. Pour l'application de la présente loi, il y a lieu d'entendre par :

- acte administratif : l'acte juridique unilatéral de portée individuelle émanant d'une autorité administrative et qui a pour but de produire des effets juridiques à l'égard d'un ou de plusieurs administrés ou d'une autre autorité administrative;

- autorité administrative : les autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat;

- administré : toute personne physique ou morale dans ses rapports avec les autorités administratives.

Art. 2. Les actes administratifs des autorités administratives visées à l'article 1er doivent faire l'objet d'une motivation formelle.

Art. 3. La motivation exigée consiste en l'indication, dans l'acte, des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision.

Elle doit être adéquate. »

B.15. L'obligation de motivation formelle prévue par ces dispositions a pour objet d'informer l'administré, alors même qu'une décision n'est pas attaquée, des raisons pour lesquelles l'autorité administrative l'a prise, ce qui lui permet d'apprécier s'il y a lieu d'introduire les recours qui lui sont offerts.

B.16. L'obligation de motiver formellement les actes administratifs de portée individuelle existait déjà par le passé dans certaines matières, soit qu'elle fût prévue par un texte explicite soit qu'elle s'imposât en raison de la nature de l'acte.

La loi du 29 juillet 1991 a généralisé cette obligation pour les autorités administratives, la considérant dorénavant comme un droit de l'administré, auquel est ainsi offerte une garantie supplémentaire contre les actes administratifs de portée individuelle qui seraient arbitraires.

B.17. En imposant la motivation formelle, la loi n'a pas pour objet l'organisation et le mode de fonctionnement de l'administration mais la protection de l'administré. Elle est de nature à renforcer le contrôle juridictionnel sur les actes administratifs, consacré par l'article 159 de la Constitution et prévu par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Elle ne se situe pas dans une matière attribuée aux communautés ou aux régions.

B.18. Le législateur fédéral pouvait, en vertu de sa compétence résiduelle, établir une telle règle de protection de l'administré à l'égard des actes administratifs de toutes les autorités administratives. Dans la mesure où les communautés et les régions ainsi que les autorités administratives qui en dépendent entrent dans le champ d'application de la loi, le législateur fédéral ne pouvait cependant élaborer pareille réglementation que pour autant qu'il ne rendît pas impossible ou exagérément difficile la mise en œuvre des compétences des communautés et des régions, notamment en matière d'organisation et de mode de fonctionnement de l'administration. Tel n'est pas le cas en l'espèce, puisque les obligations qui sont imposées se limitent à ce qui peut être considéré comme nécessaire en vue d'offrir un minimum de protection à tout administré. Les communautés et les régions restent libres de compléter ou de préciser la protection offerte par la loi fédérale en cause.

B.19. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 47, § 2, 2° a), du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, remplacé par le décret du 20 décembre 1989, ne viole pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

- L'article 47, § 2, 4°, de ce même décret viole les susdites règles répartitrices de compétences en tant qu'il porte sur les déchets ménagers collectés dans la Région flamande par les services communaux en vue d'être déversés ou incinérés en dehors de cette Région.

- Les articles 2 et 3 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne violent pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions, en ce qu'ils s'appliquent aux actes administratifs des communautés et des régions ainsi que des autorités administratives qui dépendent de celles-ci.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 18 octobre 2001, par le siège précité, présidé par le président A. Arts, dans lequel le président émérite H. Boel est remplacé, pour le prononcé, par le juge E. De Groot, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts