

Numéro du rôle : 2233
Arrêt n° 134/2002 du 25 septembre 2002

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 19*bis* du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution », tel qu'il a été inséré par le décret du 21 décembre 1990 et modifié par le décret du 22 décembre 1993, posées par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen et A. Alen, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles*

Par arrêt n° 96.825 du 21 juin 2001 en cause de R. Van Den Steen et M.C. Cornelis contre la Région flamande et le bourgmestre de la ville d'Alost, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 16 août 2001, le Conseil d'Etat a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. L'article 19*bis* du décret relatif à l'autorisation écologique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, dans la mesure où il impose une taxe de dossier de 10.000 francs au demandeur d'une autorisation ou à l'exploitant qui, sur la base de l'article 23 du décret relatif à l'autorisation écologique, exerce un recours contre une décision ayant trait à un établissement de première classe, alors qu'une taxe de dossier de 250 francs est imposée à toute personne physique ou morale susceptible d'être incommodée directement par la localisation ou l'exploitation de l'établissement ainsi qu'à toute personne morale qui s'est assigné la mission de protéger l'environnement pouvant être atteint par cette nuisance et qui, sur la base de l'article 23 du décret relatif à l'autorisation écologique, exercent un recours ayant trait à un établissement de première classe ?

2. L'article 19*bis*, § 4, du décret relatif à l'autorisation écologique viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution coordonnée, dans la mesure où le recours d'un appelant qui a joint à la requête une preuve du paiement intégral au sens du § 4, est déclaré recevable, alors qu'est déclaré irrecevable le recours d'un appelant qui a acquitté partiellement la taxe de dossier due et a joint à la requête une preuve du paiement partiel, mais n'a pas joint à la requête la preuve requise du paiement intégral de la taxe de dossier due dans un délai de 14 jours civils de l'envoi de la notification prévu à l'article 19*bis*, § 4, dernier alinéa, du décret relatif à l'autorisation écologique, alors que le solde de la taxe de dossier a été acquitté (effectivement et de manière vérifiable pour l'autorité grâce à la preuve de ce que le compte spécialement destiné à cet effet a été crédité) dans les 14 jours civils de l'envoi de la notification précitée ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat exploitent un abattoir de volailles soumis à une autorisation écologique. En 1997, le renouvellement de cette autorisation leur a été refusé.

Les requérants ont introduit auprès du ministre un recours contre cette décision de refus. Une preuve du paiement de 5.000 francs de taxe de dossier était jointe à la requête. Par une mise en demeure, les requérants ont été avertis que la taxe de dossier s'élevait à 10.000 francs et qu'une preuve du paiement complet de la taxe de dossier devait être jointe à la requête dans les quinze jours. Les requérants ont versé la taxe de dossier encore due mais ils ont négligé d'en envoyer la preuve.

La Région flamande et la ville d'Alost ont ensuite conclu que le recours était irrecevable de plein droit et qu'il devait de ce fait être mis fin à l'exploitation de l'établissement. Les requérants ont introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation et une demande de suspension des deux décisions.

Par un arrêt du 16 juillet 1999, la décision de cessation a été suspendue et il a été décidé que l'exploitation pouvait être poursuivie jusqu'à ce que le Conseil d'Etat se soit prononcé quant au fond sur la contestation relative à la recevabilité du recours introduit auprès du ministre. Dans le cadre de l'examen des recours en annulation, les requérants ont demandé au Conseil d'Etat de poser les questions préjudicielles précitées.

Il convient de mentionner encore que concurremment à l'ordre de cessation, des poursuites pénales ont également été engagées contre les requérants, lesquels ont été acquittés tant en première instance qu'en appel.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 16 août 2001, 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 11 octobre 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 16 octobre 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- R. Van Den Steen et M. C. Cornelis, demeurant à 9310 Moorsel, Hollestraat 49, par lettre recommandée à la poste le 22 novembre 2001;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 26 novembre 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 décembre 2001.

R. Van Den Steen et M. C. Cornelis ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 4 janvier 2002.

Par ordonnances des 30 janvier 2002 et 27 juin 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 16 août 2002 et 16 février 2003 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 8 mai 2002, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 29 mai 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 8 mai 2002.

Par ordonnance du 29 mai 2002, le président en exercice a dit que le juge E. Derycke, légitimement empêché, était remplacé comme membre du siège par le juge A. Alen.

A l'audience publique du 29 mai 2002 :

- ont comparu :

. Me J. Ghysels, avocat au barreau de Bruxelles, pour D. Van Den Steen et M. C. Cornelis;

. Me J. De Coninck *loco* Me J. Nijs, avocats au barreau de Termonde, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens 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 -

Position de R. Van Den Steen et M. C. Cornelis

Concernant la première question préjudicielle

A.1.1. La taxe de dossier en cause a été instaurée par décret, parce que le Conseil d'Etat considérait qu'il s'agissait d'une taxe indirecte qui, en vertu de l'article 110 (aujourd'hui 170) de la Constitution, devait être établie par le législateur décréteur.

Lors de l'adoption de la disposition en cause, le Conseil d'Etat s'était déjà demandé si l'écart important qui existe entre les montants de cette taxe, selon que le recours émane du demandeur de l'autorisation ou d'un tiers, était conciliable avec le principe d'égalité. Le Conseil avait également fait observer qu'il n'était pas opportun de dresser un obstacle démesuré contre ceux qui veulent utiliser leur droit de recours et que la taxe de dossier devrait être remboursée si le requérant obtenait satisfaction. Il n'a toutefois pas été tenu compte des observations du Conseil d'Etat.

A.1.2. Selon les requérants devant le Conseil d'Etat, la différence de traitement entre le demandeur d'autorisation qui doit acquitter une taxe de dossier de 5.000, 10.000 ou 20.000 francs, en fonction de l'établissement, lorsqu'il introduit un recours, d'une part, et le tiers qui ne doit acquitter qu'une taxe de dossier de 250 francs, d'autre part, n'est pas justifiée, étant donné que les deux catégories demandent la même chose, à savoir l'examen en seconde instance d'un recours administratif.

A.1.3. Selon la Région flamande, la *ratio legis* de la disposition en cause est fondée sur la constatation que celui qui souhaite entreprendre une activité probablement lucrative doit supporter une partie des frais de l'enquête que les autorités sont obligées d'effectuer au sujet des nuisances ou dommages que cette entreprise est susceptible de causer à l'homme et à la nature.

A.1.4. Les parties requérantes soulignent toutefois que le litige a trait au paiement d'une taxe de dossier lors de l'introduction d'un recours. Le recours administratif ne tend pas à un examen complémentaire mais à l'exercice d'un contrôle sur l'enquête préalablement effectuée, pour laquelle le demandeur d'autorisation, contrairement aux tiers, a déjà payé une contribution. Le recours est formé parce que celui qui l'introduit estime qu'en première instance, sur la base de l'enquête qui a été effectuée et dont le requérant a supporté une partie des frais, l'autorité a pris une décision injuste. Dans ce sens, sa situation ne diffère pas de celle du tiers qui introduit un recours.

Les personnes introduisant un recours qui sont des demandeurs ou des exploitants et les personnes introduisant un recours qui subissent directement une nuisance sont toutes des particuliers. Toutes poursuivent un intérêt personnel. L'examen que la taxe de dossier doit financer exige dans les deux cas les mêmes investigations.

A.1.5. L'imposition d'une taxe de dossier différente en cas de recours n'est dès lors pas fondée sur un critère objectif et ne contribue pas à atteindre le but fixé par le législateur décréteur. La mesure constitue par contre, pour le demandeur d'autorisation, un obstacle injustifié à l'introduction d'un recours administratif.

A.2.1. La deuxième question préjudicielle concerne la différence de traitement entre, d'une part, l'appelant qui paie la taxe de dossier due et joint, dans les délais, une preuve de paiement à sa requête et, d'autre part, l'appelant qui paie la taxe de dossier mais néglige de transmettre, dans les délais, la preuve de paiement.

A.2.2. Selon les travaux préparatoires, le fait de joindre la preuve de paiement doit permettre de contrôler rapidement si la taxe de dossier a été payée, étant donné que le décret fixe un court délai pour l'examen du recours. Étant donné les progrès technologiques actuels, il n'est absolument pas difficile de vérifier si une personne qui doit verser un montant sur un compte bancaire spécial l'a réellement fait dans le délai prévu. Le critère de distinction retenu pour prendre en considération la preuve de paiement n'est dès lors pas adéquat.

De même, les effets de la mesure sont disproportionnés à l'objectif poursuivi. Le fait de ne pas fournir à temps la preuve de paiement a pour conséquence l'irrecevabilité du recours et l'impossibilité définitive d'attaquer encore la décision litigieuse. Cette sanction peut, comme dans le cas du requérant, conduire à la cessation obligée d'une activité professionnelle.

A.2.3. Dans leur mémoire en réponse, les requérants soulignent également que le dépassement du bref délai de traitement, qui constitue la justification donnée pour la sanction de l'irrecevabilité, conduit à une autorisation tacite. L'autorisation tacite a toutefois été jugée inconstitutionnelle par la Cour. Il est manifestement déraisonnable qu'en vue d'assurer un examen rapide qui n'est pas sanctionné de manière constitutionnelle, le fait de ne pas joindre la preuve de paiement soit sanctionné par l'irrecevabilité du recours.

Position du Gouvernement flamand

A.3. Concernant la première question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime que les deux catégories d'appelants ne sont pas suffisamment comparables, étant donné qu'en introduisant un recours, ils poursuivent des objectifs différents. Le demandeur d'autorisation souhaite exploiter un établissement incommode, alors que le tiers entend combattre cette exploitation en vue de prévenir une atteinte à l'environnement.

Dans l'hypothèse où la Cour serait d'avis que les deux catégories de personnes se trouvent bien dans une position comparable, la distinction est justifiée. La *ratio legis* de l'instauration d'une taxe de dossier est manifestement fondée sur la constatation que ceux qui souhaitent entreprendre une activité qu'ils escomptent lucrative doivent supporter une partie des frais de l'enquête que les autorités sont obligées d'effectuer pour voir si l'entreprise est nuisible à l'environnement. De ce point de vue, il est compréhensible et raisonnable d'opérer une distinction en fonction de la qualité de celui qui introduit le recours et en fonction de la nature et de l'importance des nuisances et dommages que l'établissement est présumé causer à l'environnement.

Il est exact que les frais de l'examen ne varieront pas fort selon que le recours émane du demandeur d'une autorisation ou d'un tiers. Ceci n'empêche toutefois pas qu'un montant plus élevé puisse être réclamé au demandeur d'une autorisation. La possibilité de recours du tiers serait vidée de sa substance si celui-ci était obligé de payer une taxe de dossier élevée. En intentant un recours, le tiers ne vise pas, en principe, à obtenir un avantage financier. Son seul souci est d'éviter les nuisances attendues de l'exploitation et de protéger ainsi l'environnement.

Concernant la deuxième question préjudicielle, le Gouvernement flamand estime que ce n'est pas la disposition en cause qui instaure la différence entre les deux catégories d'appelants, mais bien la négligence même de la catégorie des personnes qui ont omis d'apporter à temps la preuve du paiement complet de la taxe de dossier.

- B -

La disposition en cause

B.1. L'article 19*bis* du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution » dispose :

« § 1er. Une taxe de dossier dont le produit est versé directement et intégralement au Fonds de prévention et d'assainissement en matière de l'environnement et de la nature, est levée à charge de toute personne physique ou morale qui introduit d'initiative une demande auprès de l'autorité compétente conformément au présent décret à l'effet d'obtenir une autorisation anti-pollution ainsi qu'à charge de toute personne physique ou morale qui, d'initiative, exerce un recours auprès de l'autorité compétente conformément au présent décret, contre une décision en première instance en matière d'une demande d'autorisation antipollution.

§ 2. La taxe de dossier visée au § 1er est due à la date d'introduction par la personne physique ou morale d'une demande d'autorisation visée aux articles 9, 15, 15*bis*, 18, § 3 et 27 ou d'un recours visé à l'article 23.06.

§ 3. Le montant de la taxe de dossier visée au § 1er, est fixé comme suit :

1° 20.000 francs : pour les personnes visées à l'article 24, § 1er, 1° qui, sur base de l'article 23, exercent un recours ayant trait à un établissement de première classe qui est assujettie à un rapport d'impact sur l'environnement et/ou un rapport de sécurité;

2° 10.000 francs : pour le demandeur d'une autorisation relative à un établissement prévu sous 1 ainsi que pour les personnes visées à l'article 24, § 1er, 1° qui, sur base de l'article 23, exercent un recours ayant trait à un établissement de première classe;

3° 5.000 francs : pour le demandeur d'une autorisation relative à un établissement de première classe ainsi que pour les personnes visées à l'article 24, § 1er, 1° qui, sur base de l'article 23, exercent un recours ayant trait à un établissement de deuxième classe;

4° 2.500 francs : pour le demandeur d'une autorisation relative à un établissement de deuxième classe;

5° 250 francs : pour les personnes visées à l'article 24, § 1er, 5° qui sur base de l'article 23, exercent un recours ayant trait à un établissement de première ou de deuxième classe.

§ 4. Un acquit de paiement de la taxe de dossier précitée doit être joint à la demande d'autorisation ou au recours.

Si l'acquit de paiement complet de la taxe de dossier due conformément au présent article fait défaut dans la demande d'autorisation, cette dernière est réputée incomplète de plein droit.

Si, en violation du premier alinéa, l'acquit de paiement de la taxe de dossier due n'est pas joint au recours, l'appelant en est informé par une lettre recommandée à la poste. Si, dans un délai de 14 jours civils de l'envoi de la notification susvisée, l'appelant n'a pas joint à son recours antérieurement introduit, l'acquit requis du paiement complet de la taxe de dossier due, ce recours est irrecevable de plein droit.

§ 5. Le Gouvernement flamand désigne les fonctionnaires du Ministère de la Communauté flamande qui sont chargés de la perception et du recouvrement de la taxe de dossier ainsi que du contrôle du respect des obligations en matière de la taxe de dossier, et arrête les règles relatives à leurs compétences. »

Quant au fond

B.2.1. Par la première question préjudicielle, le juge *a quo* demande à la Cour si la disposition en cause viole les articles 10 et 11 de la Constitution en imposant une taxe de dossier de 10.000 francs à la personne qui intente un recours administratif contre la décision qui lui refuse un permis d'environnement pour l'exploitation d'un établissement de première classe, alors que les tiers intéressés qui intentent un recours contre la décision accordant un permis d'environnement doivent payer une taxe de dossier de 250 francs seulement.

B.2.2. Il ressort du texte et des travaux préparatoires du décret du 28 juin 1985 que les taxes de dossier imposées au demandeur d'un permis d'environnement sont conçues comme une participation aux frais directement liés à la constitution du dossier et au traitement de la demande (*Doc.*, Conseil flamand, 1984-1985/1, pp. 9 et 36). Ceci ressort notamment, d'une part, du fait que les établissements qui ne sont soumis qu'à une obligation de déclaration et non à une autorisation ne doivent pas payer de taxe de dossier et, d'autre part, du fait que la contribution réclamée est plus élevée à mesure que le traitement de la demande est plus complexe et entraîne donc davantage de frais pour l'autorité.

Les taxes de dossier dues par le demandeur lors de l'introduction d'un recours administratif contre la décision refusant le permis d'environnement demandé doivent, à cet égard, être considérées comme étant liées au fait que l'autorité doit réexaminer la demande dans son ensemble. C'est pourquoi il est aussi prévu une gradation des taxes de dossier lors de

l'introduction d'un recours administratif, selon que l'examen du dossier est plus complexe et exige donc plus de travail de la part de l'autorité.

B.2.3. Les frais de dossier dus par les personnes physiques ou morales visées à l'article 24, § 1er, 5°, du décret du 28 juin 1985 qui exercent un recours contre la délivrance d'un permis d'environnement sont d'une autre nature. Ils s'inscrivent dans le cadre de la procédure de participation et de réclamation organisée par le législateur décrétoal en faveur des tiers intéressés, le législateur ayant opté pour une contribution minimale qui ne pouvait constituer une entrave à l'utilisation de leurs possibilités de recours (*Doc.*, Conseil flamand, 1990-1991, n° 424/7, p. 20). Il s'agit en outre d'un montant fixe ne présentant aucun lien avec les frais exposés par l'autorité dans le cadre de la demande d'autorisation.

B.3.1. Il appartient au législateur décrétoal de décider quand il estime nécessaire d'imposer des taxes de dossier et d'en déterminer le montant qui lui paraît justifié. La Cour ne peut sanctionner ce choix que s'il conduit à une différence de traitement contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3.2. Il ressort de ce qui précède que les taxes de dossier imposées au demandeur du permis, d'une part, et au tiers intéressé, d'autre part, poursuivent des finalités différentes. Etant donné que les taxes de dossier imposées à l'exploitant d'un établissement soumis au permis d'environnement sont liées à la constitution et au traitement du dossier d'autorisation, le législateur décrétoal utilise un critère de distinction objectif et pertinent lorsqu'il ne réclame ces frais qu'au demandeur d'un permis.

B.3.3. Les effets de la distinction ne sont pas disproportionnés aux objectifs poursuivis par le législateur décrétoal. Les montants exigés ne sont en effet pas de nature à empêcher la personne qui entend exploiter un établissement soumis à autorisation d'introduire une demande de permis d'environnement ou d'exercer un recours administratif contre une décision de refus.

La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.4.1. Dans la deuxième question préjudicielle, il est demandé à la Cour si l'article 19*bis*, § 4, du décret « relatif à l'autorisation anti-pollution » viole les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où le recours d'une personne qui a joint à la requête la preuve du paiement intégral, au sens du paragraphe 4, est déclaré recevable, alors qu'est irrecevable le recours de la personne qui a acquitté partiellement la taxe de dossier due et a joint à la requête la preuve du paiement partiel, mais n'a pas joint à la requête, dans le délai de 14 jours civils de l'envoi de la notification prévue à l'article 19*bis*, § 4, dernier alinéa, la preuve requise du paiement intégral de la taxe de dossier due, alors que cette taxe a été intégralement acquittée dans l'intervalle.

B.4.2. L'article 19*bis* du décret du 28 juin 1985 dispose que le fait de ne pas joindre à la demande de permis la preuve du paiement total de la taxe de dossier due a, d'office, pour effet que la demande est réputée incomplète. Lorsque la preuve de paiement n'est pas jointe au recours, l'appelant en est averti. Si, dans le délai de 14 jours à dater de cette notification, il n'a pas transmis la preuve exigée du paiement total, le recours est irrecevable d'office.

B.4.3. Telle que la question préjudicielle est formulée, la Cour est invitée à se prononcer sur l'opportunité de la sanction infligée, ce qui n'est pas de sa compétence. Compte tenu des motifs de la décision de renvoi, la question peut toutefois être comprise en ce sens que la différence de traitement au sujet de laquelle la Cour est interrogée concerne la protection juridique du demandeur d'un permis d'environnement. Quand la sanction prévue à l'article 19*bis* est appliquée, elle conduit en effet à l'irrecevabilité du recours administratif et empêche aussi le demandeur d'introduire, par la suite, un recours en annulation auprès du Conseil d'Etat.

Le droit d'accès au juge étant garanti à chacun de manière égale, la Cour est compétente pour examiner les mesures qui limiteraient ce droit.

B.4.4. En subordonnant la recevabilité du recours administratif au paiement de la taxe de dossier due en vertu de l'article 19*bis* et à la production de la preuve de paiement, le législateur décretaal a voulu s'assurer que ces frais liés à la demande de permis soient réellement payés.

L'obligation de fournir la preuve du paiement est une condition de forme qui n'entraîne pas une charge disproportionnée. Le décret prévoit en outre un avertissement exprès qui offre à celui qui exerce un recours l'occasion de réparer son oubli. Enfin, le demandeur de permis a toujours la possibilité d'introduire une nouvelle demande de permis lorsque le recours administratif s'avère irrecevable. Dans ces circonstances, il n'est pas porté atteinte de manière déraisonnable à la protection juridique du demandeur de permis.

La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- L'article 19*bis* du décret de la Région flamande du 28 juin 1985 « relatif à l'autorisation anti-pollution » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution en tant qu'il impose une taxe de dossier de 10.000 francs à toute personne qui introduit un recours administratif contre la décision lui refusant un permis d'environnement pour l'exploitation d'un établissement de première classe.

- L'article 19*bis*, § 4, du même décret ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

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 25 septembre 2002.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

A. Arts