

Numéro du rôle : 2462
Arrêt n° 164/2003 du 17 décembre 2003

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 87 à 94 et 168 de la loi-programme du 30 décembre 2001, introduit par la s.p.r.l. Centre de médecine et de diagnostic par radioisotopes et par l'Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 26 juin 2002 et parvenue au greffe le 27 juin 2002, la s.p.r.l. Centre de médecine et de diagnostic par radioisotopes, dont le siège social est établi à 1030 Bruxelles, square Vergote 31, et l'Union professionnelle belge des médecins spécialistes en médecine nucléaire, dont le siège est établi à 1050 Bruxelles, avenue de la Couronne 20, ont introduit un recours en annulation des articles 87 à 94 et 168 de la loi-programme du 30 décembre 2001 (publiée au *Moniteur belge* du 31 décembre 2001).

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire et les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 8 mai 2003 :

- ont comparu :

. Me D. Renders et Me A. Mercier *loco* Me B. Cambier et Me L. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me L. Vanheeswijck, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant au premier moyen

La requête

A.1. Un premier moyen est pris de la violation par les articles 87 à 94 et 168 de la loi-programme du 30 décembre 2001 des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 13, 33, 144, 145, 146, 160, 184 et 190 de la Constitution, avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er de son Premier Protocole additionnel, avec l'article 14 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, avec les principes de la séparation des pouvoirs, de sécurité juridique et de confiance légitime et avec l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Les parties requérantes considèrent que les dispositions attaquées constituent une validation législative inconstitutionnelle. Ces dispositions reprennent, en effet, le contenu de l'arrêté royal du 31 mai 2000 avec effet au 27 juillet 2000, date d'entrée en vigueur de cet arrêté. Cette validation, estiment les parties requérantes, a pour effet d'influer de façon décisive sur les procédures juridictionnelles en cours au profit de la puissance publique et au détriment des administrés. Contrairement à la jurisprudence constante de la Cour d'arbitrage qui admet les validations législatives justifiées par des motifs impérieux, les dispositions entreprises ne sont pas justifiées par de telles considérations. Au contraire, le seul but du législateur, soutiennent les parties requérantes, est d'intervenir de manière radicale dans les procédures pendantes devant le Conseil d'Etat contre l'arrêté royal du 31 mai 2000 et ce, au moyen d'une loi « fourre-tout ». D'ailleurs, terminent les parties requérantes, la Cour européenne des droits de l'homme considère pareille intervention comme irrégulière.

Mémoire du Conseil des ministres

A.2. Le Conseil des ministres considère que les auteurs de la loi ont particulièrement soigné la justification de leur intervention. Le Conseil des ministres cite longuement l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui a admis l'existence de circonstances exceptionnelles justifiant la validation législative en cause. Le Conseil des ministres soutient encore que les effets de l'intervention du législateur ne seraient pas aussi radicaux que ce que prétendent les parties requérantes puisque, s'il est vrai que le recours introduit au Conseil d'Etat ne saurait encore aboutir, un recours à la Cour d'arbitrage leur est offert et leur permet de faire valoir leurs arguments. Enfin, le fait que les dispositions litigieuses ont été insérées dans une loi « fourre-tout » ne peut, estime le Conseil des ministres, être considéré comme révélateur de ce que les auteurs auraient poursuivi l'objectif unique ou principal d'influencer un litige en cours dans un sens déterminé.

Mémoire en réponse

A.3. Bien que le Conseil des ministres admette que la loi en cause constitue un cas de validation législative, c'est à tort qu'il peut considérer que des circonstances exceptionnelles la justifient. Les parties requérantes citent plusieurs arrêts de la Cour européenne des droits de l'homme sur lesquels elles estiment pouvoir s'appuyer, qui considèrent comme irrégulière toute intervention du législateur dans l'administration de la justice s'il s'avère que les effets de celle-ci, combinés avec la méthode et le moment de l'adoption de la loi de confirmation en cause, révèlent que l'objectif de ses auteurs était d'influencer, de façon décisive, un litige en cours dans un sens déterminé. Les parties requérantes citent les travaux préparatoires de la loi litigieuse pour appuyer leur thèse selon laquelle cette loi est justifiée par la conséquence unique ou principale de soustraire certains litiges à la censure juridictionnelle du Conseil d'Etat. Si les auteurs du projet soutiennent que, ce faisant, ils assurent du même coup la continuité et la stabilité de ce qui a été décidé, les parties requérantes soulignent que le propre de l'Etat de droit est de conférer à l'administré des moyens d'action juridictionnels lui permettant de remettre en cause l'action des pouvoirs publics si elle est illégale.

Quant au deuxième moyen

La requête

A.4. Le deuxième moyen est pris de la violation par les dispositions entreprises des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 170, 171, 172 et 173 de celle-ci.

Selon les parties requérantes, les articles entrepris créent plusieurs discriminations à leur égard. Tout d'abord, les exploitants des centres médicaux « *in vivo* », dont la première partie requérante fait partie, injectent directement des substances utilisées dans le corps humain, de sorte que les seuls déchets en contact avec des radioisotopes sont les ampoules qui contenaient le produit et les seringues avec lesquelles il a été injecté, déchets dont la durée de demi-vie est très courte. Ces laboratoires doivent payer la même redevance que d'autres exploitants d'installations reprises dans la classe II alors qu'ils ne produisent pas de déchets radioactifs et qu'il

n'y a pas d'inventaire à établir. Ensuite, les exploitants des centres médicaux « *in vivo* » paient une redevance annuelle plus élevée (619,73 euros) que les centres médicaux « *in vitro* » (123,95 euros), c'est-à-dire ceux qui utilisent des radioisotopes de façon externe pour réaliser des analyses. La radioactivité produite par ces derniers établissements est plus grande car tout ce qui est en contact avec les substances est contaminé, de sorte que le nombre de déchets à traiter est plus important.

Enfin, les parties requérantes invoquent une troisième discrimination dont elles sont victimes : les centres médicaux qui n'exploitent qu'une seule installation nucléaire sont redevables du même montant que les centres hospitaliers qui, eux, en exploitent plusieurs.

Mémoire du Conseil des ministres

A.5. S'agissant de la première discrimination dénoncée, le Conseil des ministres explique que les centres médicaux « *in vivo* » ne paient pas la même redevance que tous les établissements de la classe II car les dispositions légales attaquées opèrent, au sein de cette classe, des distinctions et créent trois sous-catégories d'établissements. Cette distinction est fondée, selon le Conseil des ministres, sur une estimation du travail nécessaire pour l'établissement et la mise à jour de l'inventaire pour chaque catégorie, et cette différence est objective et raisonnable.

Le Conseil des ministres soutient ensuite que l'analyse d'une installation de classe II demande plus d'efforts que celle d'une installation de classe III, de sorte qu'il est justifié de les soumettre à des redevances différentes.

Enfin, la circonstance que les centres médicaux de taille importante ne paient qu'une seule redevance alors qu'ils ont plusieurs installations n'est pas discriminatoire, estime le Conseil des ministres.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.6. S'agissant des deux premières discriminations dénoncées, et contrairement à ce que soutient le Conseil des ministres, le législateur a fait usage de deux critères de distinction qui ne sont pas admissibles. Tout d'abord, la détermination du montant de la « redevance » destinée à couvrir le coût de l'établissement d'un inventaire de déchets radioactifs et des établissements classés ne peut pas, selon les parties requérantes, être faite sur la base des différentes classes existantes. En effet, l'importance du travail qui devrait être effectué par l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ci-après : l'ONDRAF) ne dépend pas de la classification des différents établissements mais de la masse et de la nature des déchets produits et donc du type même d'établissements ou du genre de substance utilisée dans ceux-ci. Quant au second critère utilisé pour distinguer les différentes catégories d'établissements au sein d'une même classe (l'importance du travail à fournir), s'il apparaît comme étant plus adéquat, il n'en est pas pour autant objectif. En effet, les installations nucléaires du type de celles utilisées dans les centres médicaux « *in vivo* » requièrent un travail moyen moins important que celles utilisées dans certains établissements de la classe III.

Quant au troisième moyen

La requête

A.7. Le troisième moyen est pris de la violation par les dispositions entreprises des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 170 et 173 de celle-ci.

Le prélèvement qui est créé par les dispositions attaquées, soutiennent les parties requérantes, ne peut pas être qualifié de redevance car, en réalité, il constitue un véritable impôt. Les dispositions légales entreprises sont donc inconstitutionnelles puisqu'elles créent un impôt qui sera perçu par et au profit d'une instance, l'ONDRAF, qui ne fait pourtant pas partie des autorités visées par l'article 173 de la Constitution.

Mémoire du Conseil des ministres

A.8. Le Conseil des ministres considère que les trois critères permettant de distinguer les impôts des redevances sont rencontrés en l'espèce, de sorte que le prélèvement est une véritable redevance. Tout d'abord, il s'agit bien de la rémunération d'un service rendu à l'administré qui en retire un avantage personnel et direct. En effet, même si l'ONDRAF considère qu'il n'existe pas de passif nucléaire au terme des contrôles qu'il effectue, un tel contrôle permet de rassurer le redevable et cela, déjà, est un service rendu. Ensuite, le service rendu l'est aussi, en ordre subsidiaire, dans l'intérêt de la collectivité. Le prélèvement, quant à lui, est aussi la rémunération d'un service facultatif rendu à la demande d'un administré. Ni la Cour de cassation ni la Cour d'arbitrage, soutient le Conseil des ministres, n'imposent la condition d'utilisation volontaire pour qu'une redevance puisse être prélevée. Enfin, le montant du prélèvement est proportionnel au service rendu. La jurisprudence, tient à souligner le Conseil des ministres, adopte une position très souple quant au critère de la proportionnalité.

Même si la redevance constituait un impôt, précise le Conseil des ministres, elle n'en serait pas pour autant inconstitutionnelle. L'article 173 de la Constitution n'interdit pas à l'Etat de confier le recouvrement d'une redevance déterminée à un organisme déterminé, en l'espèce l'ONDRAF. L'article 170 de la Constitution interdit uniquement aux autorités d'établir un impôt fédéral autrement que par une loi.

Mémoire en réponse des parties requérantes

A.9. Les dispositions attaquées, répondent les parties requérantes, créent bien un impôt. En effet, chacun des critères évoqués qui, rappellent-elles, sont cumulatifs, est bien pertinent. Le prélèvement créé en l'espèce ne consacre aucun service individualisé : il ne saurait donc être considéré comme une redevance. Les parties requérantes renvoient sur ce point à l'arrêt de la Cour n° 87/95 du 21 décembre 1995. Il en résulte qu'un prélèvement opéré dans le but de rémunérer un service qui est fourni, non seulement au redevable mais également à la collectivité tout entière, n'est pas une redevance mais un impôt. En l'espèce, contrairement à ce que le Conseil des ministres prétend, le prélèvement exigé ne constitue pas la contrepartie d'un avantage qui serait accordé au profit des exploitants de laboratoires « *in vivo* » considérés isolément. Selon le Conseil des ministres lui-même, l'ONDRAF a pour mission d'établir une liste des établissements classés, de déterminer les éventuels passifs nucléaires et de mettre à jour ses informations. Ceci n'est nullement un service rendu aux exploitants des laboratoires. Sans compter qu'il existe déjà un contrôle imposé par le Règlement général pour la protection du travail, exercé par Controlatom, auquel les parties requérantes ne voient pas quel service nouveau est ajouté par l'ONDRAF. Le prétendu service a un caractère obligatoire, estiment encore les parties requérantes. Le Conseil des ministres ne dément pas cela mais il estime que ce critère ne serait pas déterminant. Les parties requérantes contestent la lecture que le Conseil des ministres fait des arrêts qu'il cite dans son mémoire. Selon elles, ces décisions ne font que confirmer la nécessité du caractère facultatif. Les parties requérantes citent encore l'arrêt de la Cour n° 21/97 du 17 avril 1997.

Enfin, le prélèvement ne pourrait être qualifié de redevance que s'il existait un rapport suffisant de proportionnalité entre son montant et le service fourni. Tel n'est pas non plus le cas en l'espèce, le prétendu service rendu ne procurant aucun avantage aux centres médicaux « *in vivo* ». Par ailleurs, il échet de constater que le produit du prélèvement effectué par l'ONDRAF excède de manière excessive (20 p.c.) le coût du service qu'il prétend fournir.

Enfin, le mémoire en réponse soutient que l'article 173 de la Constitution n'a pas la portée que lui donne le Conseil des ministres. Les articles 170 à 173 de la Constitution n'ont pas pour objet, en effet, d'autoriser le législateur à créer un impôt qui serait perçu par un organisme autre que les autorités visées à l'article 173. Cette disposition autorise les autorités qu'elle vise à percevoir, à côté des impôts, des rétributions, mais elle n'a pas pour objet d'autoriser ces autorités à créer des impôts qui seraient perçus par des autorités autres qu'elles-mêmes.

- B -

Quant aux dispositions entreprises

B.1. Les articles 87 à 94 de la loi-programme du 30 décembre 2001 disposent :

« Art. 87. § 1er. Les articles 87 à 94 de la présente loi ont pour but d'établir le tarif et le mode de paiement de la redevance visée à l'article 179, § 2, 11°, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980.

§ 2. Pour l'application du présent chapitre, il faut entendre par :

- l'Organisme : l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies, en abrégé ONDRAF, créé par l'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980;

- règlement général de protection contre les radiations ionisantes : l'arrêté royal du 28 février 1963 portant règlement général de la protection de la population et des travailleurs contre le danger des radiations ionisantes, et à partir du 1er septembre 2001, l'arrêté royal du 20 juillet 2001 portant règlement général de la protection de la population, des travailleurs et de l'environnement contre le danger des rayonnements ionisants;

- inventaire : l'inventaire établi et tenu à jour par l'Organisme en application de l'article 179, § 2, 2°, de la loi précitée du 8 août 1980;

- redevables : les exploitants, les détenteurs ou, à défaut, les propriétaires des installations, sites, substances et matières, qui sont débiteurs de la redevance visée à l'article 179, § 2, 11°, de la loi précitée du 8 août 1980;

- Comité technique permanent : le comité vise par l'article 13, § 4, de l'arrêté royal du 30 mars 1981 déterminant les missions et fixant les modalités de fonctionnement de l'organisme public de gestion des déchets radioactifs et des matières fissiles;

- le ministre : le ministre ayant l'Energie dans ses attributions.

Art. 88. Sont soumis à l'obligation d'établissement et de tenue à jour d'un inventaire :

1° les installations nucléaires des classes I, II et III, autorisées sur la base du règlement général de protection contre les radiations ionisantes, et les substances et matières radioactives qu'elles contiennent;

2° d'autres sites contaminés, des sites où sont entreposés des substances radioactives, des installations contaminées et/ou activées et leurs substances et matières radioactives en quantités ou concentrations qui ne peuvent être négligées pour des raisons de radioprotection.

Les installations et sites qui tombent sous l'inventaire peuvent être en exploitation, à l'arrêt ou se trouver respectivement en démantèlement ou en assainissement.

Art. 89. Le produit de la redevance, visée à l'article 179, § 2, 11°, de la loi précitée du 8 août 1980, est destiné exclusivement à couvrir la totalité des coûts liés à l'établissement et à la tenue à jour de l'inventaire.

Art. 90. § 1er. Le montant de la redevance, visée à l'article 179, § 2, 11°, de la loi précitée du 8 août 1980, à payer annuellement, est fixé à :

- 1° 49 578,70 EUR par réacteur nucléaire destiné à la production d'électricité;
- 2° 24 789,35 EUR par installation d'entreposage de combustible irradié en dehors des bassins de réacteurs nucléaires;
- 3° 74 368,06 EUR par usine de retraitement de combustible irradié;
- 4° 49 578,70 EUR par site sur lequel se trouvent des installations autorisées, dont les activités consistent principalement dans le traitement, le conditionnement et/ou l'entreposage de déchets radioactifs;
- 5° 24 789,35 EUR par réacteur nucléaire destiné à la recherche, sauf quand le réacteur fait partie des installations d'un établissement d'enseignement agréé visées au point 10. Dans ce dernier cas, le montant à payer annuellement est limité à 4 957,87 EUR;
- 6° 24 789,35 EUR par centre de recherche qui n'est pas un établissement d'enseignement agréé et qui exploite ou possède plusieurs installations et/ou sites où des substances radioactives sont mises en œuvre;
- 7° 14 873,61 EUR par usine de fabrication de combustible nucléaire;
- 8° 12 394,68 EUR par établissement où des substances radioactives sont produites à partir de combustible irradié et où elles sont conditionnées pour la vente;
- 9° 4 957,87 EUR par installation où un ou plusieurs accélérateurs de particules d'une énergie ≥ 11 MeV sont exploités;
- 10° 2 478,94 EUR pour les installations d'un établissement d'enseignement où l'on fait usage de substances ou de matières radioactives pour l'exécution d'activités de recherche dans le domaine nucléaire;
- 11° 619,73 EUR pour chaque installation nucléaire et chaque site contenant des substances radioactives, qui appartiennent à la classe II visée au règlement général de protection contre les radiations ionisantes, mais qui n'appartiennent pas aux points 1° à 10°;

12° 123,95 EUR pour chaque installation nucléaire et chaque site contenant des substances nucléaires, qui appartiennent à la classe III visée au règlement général de protection contre les radiations ionisantes, mais qui n'appartiennent pas aux points 1° à 11°;

13° 12 394,68 EUR par installation nucléaire et par site contenant des substances radioactives et qui ne sont pas repris aux points 1° à 12°, lorsque le coût d'assainissement et de démantèlement est évalué par l'Organisme à 24 789 352,48 EUR ou plus; la redevance est de 2 478,94 EUR lorsque le coût d'assainissement et de démantèlement est évalué par l'Organisme à plus de 2 478 935,25 EUR mais moins de 24 789 352,48 EUR; la redevance est de 1 239,47 EUR lorsque le coût d'assainissement et de démantèlement est évalué par l'Organisme à 2 478 935,25 EUR ou moins.

§ 2. Les éléments d'article figurant à la première ligne ainsi que dans la première ou quatrième colonne des lignes suivantes du tableau ci-dessous, se rapportent à la présente loi. Pour les montants exprimés en euro dans la deuxième colonne du tableau, les montants exprimés en francs belges dans la troisième colonne sont valables à partir du 27 juillet 2000 jusqu'au 31 décembre 2001.

Art. 90

	EUR	BEF
1°	49 578,70	2 000 000
2°	24 789,35	1 000 000
3°	74 368,06	3 000 000
4°	49 578,70	2 000 000
5°	24 789,35	1 000 000
	4 957,87	200 000
6°	24 789,35	1 000 000
7°	14 873,61	600 000
8°	12 394,68	500 000
9°	4 957,87	200 000
10°	2 478,94	100 000
11°	619,73	25 000
12°	123,95	5 000
13°	12 394,68	500 000
	24 789 352,48	1 000 000 000
	2 478,94	100 000
	2 478 935,25	100 000 000
	24 789 352,48	1 000 000 000
	1 239,47	50 000
	2 478 935,25	100 000 000

§ 3. Les installations qui disposent uniquement d'une autorisation pour les paratonnerres ne doivent pas payer de contribution.

§ 4. Quand plusieurs installations et/ou sites contenant des substances radioactives sont de la responsabilité d'un même exploitant, détenteur ou propriétaire, les règles suivantes sont d'application :

1° si l'une ou plusieurs de ces installations sont de la classe I, l'exploitant, le détenteur ou le propriétaire doit payer les montants suivants :

- le montant mentionné au § 1er pour chacune des installations de la classe I;
- un montant pour l'ensemble des autres installations et sites, notamment le montant le plus élevé mentionné au § 1er pour les installations et sites concernés;

2° si aucune de ces installations n'est de la classe I, l'exploitant, le détenteur ou le propriétaire ne doit payer qu'un seul montant, notamment le montant le plus élevé mentionné au § 1er pour les installations et sites concernés.

§ 5. Les montants fixés au § 1er sont d'application pour l'année 2000. Ces montants sont indexés annuellement selon la formule suivante :

$$M_n = M_1 \times (I_n / 104,61).$$

Dans cette formule, les symboles ont la signification suivante :

M₁ : montant au 1er janvier 2000;

M_n : montant au 1er janvier de l'année n;

I_n : l'indice des prix à la consommation en application le 1er janvier de l'année n.

Art. 91. § 1er. A partir de l'année 2001, l'Organisme adresse, au cours du premier trimestre de chaque année, à chaque redevable, un avertissement de paiement qui mentionne le montant de la redevance à payer. L'Organisme y ajoute un extrait de l'inventaire, contenant au moins les informations suivantes du bien à assainir auquel le paiement se rapporte : la référence à une des catégories mentionnées à l'article 90, la preuve de l'obligation d'inventaire et le mode de calcul du montant fixé. Le montant de la redevance à payer annuellement est dû au numéro de compte de l'Organisme mentionné dans l'avertissement de paiement dans les deux mois suivant la date de réception de celui-ci, sauf quand l'article 92 est d'application. Dans ce dernier cas, le paiement a lieu dans le mois après la décision du Ministre. Les avertissements de paiement échus et non satisfaits sont majorés de plein droit des intérêts légaux.

§ 2. Pour l'année 2000 et 2001, les avertissements de paiement, que l'Organisme a adressé en 2000 et en 2001 à chaque redevable sur base de l'article 5 de l'arrêté royal du 31 mai 2000 fixant les redevances au profit de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies pour l'établissement et la mise à jour d'un inventaire de toutes les installations nucléaires et de tous les sites contenant des substances radioactives, sont considérés comme des avertissements de paiement visés au § 1er de cet article.

§ 3. Les redevances qui, sur base de la présente loi, sont dues pour l'année 2000 et 2001 sont compensées par les redevances déjà payées sur base de l'arrête royal du 31 mai 2000 fixant les redevances au profit de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies pour l'établissement et la mise à jour d'un inventaire de toutes les

installations nucléaires et de tous les sites contenant des substances radioactives, mais qui deviennent non redevables en raison de l'abrogation de l'arrêté royal précité sur base de l'article 94, § 1er.

Art. 92. Dans les 30 jours après réception de l'avertissement de paiement, le redevable peut exercer, par lettre recommandée, un recours auprès du ministre contre la redevance réclamée, s'il est d'avis que la créance n'est pas valide, que l'installation, le site, les substances ou les matières ne tombent pas sous l'inventaire ou que le montant imputé n'est pas correct. Le ministre rend une décision dans les 90 jours suivant la date d'envoi du recours.

Art. 93. L'Organisme rédige chaque année un aperçu des montants perçus l'année précédente et des dépenses liées à l'établissement et la tenue à jour de l'inventaire, ainsi qu'une description des travaux exécutés. Il tient à cet effet une comptabilité appropriée. Il établit, à titre d'information, un rapport technique et un décompte financier à destination du Comité technique permanent.

Sur la base de ces informations, l'Organisme évalue les montants fixés à l'article 90 et formule, si nécessaire, des recommandations à l'attention du ministre visant à adapter ces montants. Au plus tard le 30 juin de chaque année, l'Organisme transmet l'aperçu, la description des travaux effectués et son évaluation au Ministre, qui les communique au Conseil des ministres.

Art. 94. § 1er. L'arrêté royal du 31 mai 2000 fixant les redevances au profit de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies pour l'établissement et la mise à jour d'un inventaire de toutes les installations nucléaires et de tous les sites contenant des substances radioactives, est abrogé.

§ 2. L'article 179, § 2, 11°, alinéa 3, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, est abrogé. »

L'article 168 de la même loi dispose :

« La présente loi entre en vigueur le 1er janvier 2002, à l'exception de :

[...]

- les articles 87 à 94 qui produisent leurs effets le 27 juillet 2000;

[...] ».

Sur le premier moyen

B.2. Le premier moyen est pris de la violation par les articles 87 à 94 et 168 de la loi-programme du 30 décembre 2001 des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec les articles 13, 33, 144, 145, 146, 160, 184 et 190 de la Constitution, avec les articles 6 et 14 de la Convention européenne des droits de l'homme et l'article 1er de son Premier Protocole additionnel, avec l'article 14 du Pacte international du 19 décembre 1966 relatif aux droits civils et politiques, avec les principes de la séparation des pouvoirs, de sécurité juridique et de confiance légitime et avec l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat.

Les parties requérantes considèrent que les dispositions attaquées constituent, par la portée rétroactive qui leur est conférée, une validation législative de l'arrêté royal du 31 mai 2000 qui aurait pour effet d'influer sur des procédures juridictionnelles en cours alors que cette validation ne serait pas justifiée par des motifs impérieux.

B.3. 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, de 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.4.1. En reproduisant le contenu de l'arrêté royal du 31 mai 2000, les articles attaqués de la loi du 30 décembre 2001 précitée ne peuvent en aucun cas mettre en cause des décisions passées en force de chose jugée. Ils pourraient cependant faire perdre l'intérêt qu'ont les parties, qui ont attaqué devant le Conseil d'Etat la décision du ministre prise sur la base de l'article 6 de cet arrêté royal, à poursuivre les procédures qui n'ont pas donné lieu à une décision sur le fond passée en force de chose jugée.

B.4.2. Il s'ensuit que les dispositions attaquées peuvent affecter des litiges en cours et porter ainsi atteinte à des garanties juridictionnelles au détriment de la catégorie de citoyens qui ont introduit de tels litiges.

B.4.3. Toutefois, il ne s'ensuit pas nécessairement que les articles 10 et 11 de la Constitution seraient violés.

B.5.1. En réglant dans une loi le financement de l'Organisme national des déchets radioactifs et des matières fissiles enrichies (ONDRAF) pour sa mission relative à l'établissement et à la mise à jour d'un inventaire de toutes les installations nucléaires et de tous les sites contenant des substances radioactives, le législateur a entendu exercer lui-même une compétence qui lui appartient. La seule existence d'un recours devant le Conseil d'Etat contre une mesure d'exécution de l'arrêté royal confirmé n'empêche pas que les dispositions de celui-ci puissent être refaites avant même qu'il ait été statué sur ce recours.

B.5.2. En l'espèce, le moyen dirigé contre la décision du ministre prise sur la base de l'arrêté royal du 31 mai 2000 est pris, en substance, de la violation des articles 170, 171, 172 et 173 de la Constitution en ce que les redevances prévues par ledit arrêté royal ne seraient pas valides parce qu'il ne s'agirait pas de rétributions mais d'impôts, lesquels ne peuvent être prévus que par une loi. La violation alléguée, à la supposer établie, ne peut faire naître en faveur des parties qui ont contesté la validité de l'arrêté précité le droit intangible d'être dispensées à jamais de payer une « redevance » alors même que le paiement de celle-ci serait fondé sur un acte nouveau dont la régularité serait incontestable. Cet acte nouveau ne serait

inconstitutionnel que s'il violait lui-même les articles 10 et 11 de la Constitution, éventuellement combinés avec le principe général de non-rétroactivité des lois.

B.5.3. L'existence même du présent recours démontre que, si l'intervention du législateur peut avoir une influence sur le recours introduit devant le Conseil d'Etat, elle ne prive pas les parties requérantes du droit de soumettre à une juridiction l'inconstitutionnalité de la loi par laquelle le législateur a exercé la compétence qu'il avait initialement déléguée.

B.6.1. Ainsi qu'il apparaît des travaux préparatoires des dispositions attaquées, celles-ci sont justifiées, tant à propos de la technique retenue que de l'effet rétroactif, par « le souci de garantir la sécurité juridique, d'assurer la seule source de financement de l'ONDRAF pour la mission concernée, de garantir la continuité et le bon fonctionnement d'un service public, et de faire exercer, par le législateur lui-même, un pouvoir que ce dernier avait délégué au Roi » (*Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, DOC 50 1503/001, p. 38).

B.6.2. Encore faut-il que la rétroactivité n'ait pas d'effets disproportionnés. Les articles entrepris de la loi du 30 décembre 2001 reproduisent les dispositions ayant déjà fait l'objet de l'arrêté royal du 31 mai 2000. Les personnes physiques ou morales soumises à l'application des dispositions législatives attaquées ne peuvent donc pas être surprises par ces dispositions. En outre, la réintroduction, avec effet rétroactif, des dispositions ayant déjà fait l'objet de l'arrêté royal du 31 mai 2000 vise à renforcer le fondement légal de celles-ci, les personnes concernées pouvant toujours, comme rappelé en B.5.3, contester la constitutionnalité des dispositions législatives.

La rétroactivité n'a donc pas, en l'espèce, d'effets disproportionnés.

B.7. Le premier moyen n'est pas fondé.

Sur les deuxième et troisième moyens réunis

B.8.1. Les parties requérantes font valoir que les dispositions attaquées créent plusieurs discriminations à leur égard dans la mesure où les exploitants de centres médicaux « *in vivo* » doivent payer la même redevance que d'autres exploitants d'installations de classe II alors que, selon elles, ces centres médicaux ne produiraient pas de déchets radioactifs et qu'il n'y aurait pas d'inventaire à établir. Une seconde discrimination proviendrait de ce que les exploitants de centres médicaux « *in vivo* » paient une redevance plus élevée que les exploitants de centres médicaux « *in vitro* » alors que ces derniers produiraient, selon les parties requérantes, plus de déchets et que le travail d'inventaire à effectuer serait plus important. Enfin, les centres médicaux qui n'exploitent qu'une seule installation nucléaire seraient redevables du même montant que les centres hospitaliers qui en exploitent plusieurs : ceci serait constitutif d'une troisième discrimination injustifiée au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.8.2.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes soutiennent encore que les dispositions attaquées violent les articles 10 et 11, lus isolément et en combinaison avec les articles 170 à 173, de la Constitution parce que, contrairement à la terminologie utilisée par la loi-programme, le prélèvement qui est créé par les dispositions attaquées ne peut être qualifié de « redevance » et constituerait en réalité un impôt. Les dispositions légales seraient dès lors inconstitutionnelles puisqu'elles créeraient un impôt qui serait perçu par et au profit d'une autorité qui ne ferait pas partie des autorités visées à l'article 173 de la Constitution.

B.8.2.2. La Cour doit donc d'abord examiner la nature exacte du prélèvement contesté.

B.8.3. Les parties requérantes considèrent que la contribution en cause ne peut être qualifiée de redevance puisqu'aucun service ne leur serait rendu par l'ONDRAF; que ce service, à supposer qu'il fût rendu, ne serait pas facultatif et n'aurait pas fait l'objet d'une demande de la part du redevable; qu'enfin, le montant de la contribution serait sans proportion avec le service prétendument fourni. Les parties requérantes considèrent dès lors que la contribution litigieuse constituerait un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution. Elles

en concluent que seules les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution peuvent percevoir un impôt et que, l'ONDRAF ne faisant pas partie de ces autorités, la contribution litigieuse constituerait une atteinte discriminatoire aux articles constitutionnels susvisés puisqu'elle serait due par des contribuables au profit d'une autorité qui ne dispose pas du pouvoir de la percevoir.

B.8.4.1. Une redevance est la contrepartie d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'est pas de cette nature doit être qualifié d'impôt.

En l'espèce, les établissements visés à l'article 88 attaqué ne sont pas les bénéficiaires d'un service quelconque fourni à leur avantage personnel.

B.8.4.2. L'obligation d'établir et de mettre à jour un inventaire justifierait, selon le Conseil des ministres, le paiement de la « redevance » destinée, aux termes de l'article 89 de la loi en cause, « exclusivement à couvrir la totalité des coûts liés à l'établissement et à la tenue à jour de l'inventaire ». Cette obligation pourrait procurer un avantage à certains contributeurs de l'ONDRAF. Le Rapport au Roi précédant l'arrêté royal du 31 mai 2000 expose :

« Grâce à l'inventaire, chaque redevable disposera en temps voulu d'une estimation réaliste des coûts futurs de démantèlement et d'assainissement en vue de les incorporer dans le calcul du prix de ses prestations et de constituer les provisions nécessaires pour leur financement. [...] En outre, si un exploitant détenteur ou propriétaire néglige de prendre des mesures de précaution, il court le risque d'être confronté avec l'impact financier de l'assainissement à un moment inopportun, par exemple lors de l'arrêt de l'exploitation, à l'occasion de la vente du site contaminé radioactivement ou à l'occasion d'une intervention d'assainissement imposée par les autorités de sûreté. » (*Moniteur belge* du 27 juillet 2000, p. 25968)

B.8.4.3. Cet avantage, cependant, à supposer qu'il soit établi, n'est qu'une conséquence éloignée et indirecte de l'existence du service universel et ne constitue pas la contrepartie directe du paiement des contributions à l'ONDRAF.

B.8.5. Il résulte de ceci que la contribution litigieuse est un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution. Cette qualification n'est pas remise en cause par la circonstance que le produit de cette contribution sert à réaliser un objectif spécifique, à savoir dresser et tenir à jour un inventaire de l'ensemble des installations nucléaires et sites contenant des substances radioactives, et que cette contribution est versée à cet effet à l'ONDRAF, qui a été chargé par la loi-programme du 12 décembre 1997 de cette nouvelle mission. L'article 179, § 2, de la loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980, tel qu'il a été remplacé par l'article unique de la loi du 11 janvier 1991, qui dispose que l'ONDRAF est en effet chargé de la gestion de tous les déchets radioactifs « en vue de garantir et d'assurer la protection des travailleurs, de la population et de l'environnement », confirme que la mission de cet organisme public est accomplie non pas au bénéfice des entreprises contributrices mais au bénéfice de la collectivité tout entière.

B.9.1. La contribution due par les établissements visés à l'article 88 de la loi litigieuse ne constituant pas une redevance, son montant n'a pas à être proportionné au coût d'un service : l'argument tiré par les parties requérantes de l'absence de proportion des montants et des droits en cause ne peut être accueilli.

B.9.2. Le législateur prendrait cependant une mesure discriminatoire s'il soumettait, sans justification, à un même impôt des contribuables se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, seraient essentiellement différentes.

B.9.3. En l'espèce, les parties requérantes considèrent que toutes les installations de la classe II dont relèvent les laboratoires de médecine nucléaire pratiquant des analyses *in vivo* sont soumises à la même contribution alors que certaines d'entre elles ne produiraient pas de déchets radioactifs.

Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, il ressort de l'article 90, § 1er, de la loi litigieuse que les installations de la classe II ont été divisées en trois groupes, respectivement repris au 9°, 10° et 11° de la disposition précitée, les deux premiers groupes

devant payer une contribution plus importante que le troisième auquel appartient la première partie requérante. A cet égard, le second moyen manque en fait.

Par ailleurs, les parties requérantes ne peuvent déduire du rapport établi par Controlatom (dont les missions ne sont pas les mêmes que celles de l'ONDRAF), selon lequel la s.p.r.l. Centre de médecine et de diagnostic par radioisotopes n'est plus soumise au contrôle de Controlatom, que cette s.p.r.l. ne relève plus de la compétence de contrôle de l'ONDRAF et que le démantèlement de cette exploitation ne devrait pas être opéré.

Quant à la discrimination qui résulterait, selon les parties requérantes, de ce que les centres médicaux de taille importante qui exploitent plusieurs installations nucléaires ne doivent payer qu'une redevance alors que les centres médicaux qui exploitent une seule installation doivent supporter la même charge, on peut considérer que, compte tenu des missions confiées à l'ONDRAF et rappelées en B.8.5, les frais pour l'établissement et la mise à jour d'un inventaire n'augmentent pas de façon proportionnelle au nombre d'installations dans l'hypothèse où ces exploitations relèvent de la responsabilité d'un même exploitant. En effet, les frais liés à l'inventaire sont déterminés sur la base des charges administratives et de l'analyse des garanties financières qui sont fournies par cette personne morale.

B.10. Les parties requérantes considèrent enfin que la contribution en cause n'est pas versée à l'Etat, aux communautés, aux régions, aux provinces, aux communes, aux polders ou aux waterings, qui ont seuls compétence pour établir des impôts, mais bien à un organisme public dont la personnalité juridique se distingue de ces autorités, de sorte que les articles 170 et 173 de la Constitution auraient été violés en l'espèce et que, partant, les entreprises contributrices auraient fait l'objet d'une application discriminatoire, par rapport à l'ensemble des contribuables, du principe de la légalité des impôts.

Le fait que le prélèvement litigieux est affecté directement à l'ONDRAF en vue de réaliser des objectifs décrits dans la loi ne fait pas perdre à ce prélèvement son caractère d'impôt.

B.11. Les deuxième et troisième moyens ne sont pas fondés.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

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 17 décembre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior