

Numéro du rôle : 4256
Arrêt n° 121/2008 du 1er septembre 2008

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 48, § 2, 15°, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, tel qu'il a été inséré par l'article 46 du décret flamand du 22 décembre 2006 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2007, introduit par l'ASBL « FEBELCEM » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

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 29 juin 2007 et parvenue au greffe le 3 juillet 2007, un recours en annulation de l'article 48, § 2, 15°, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, tel qu'il a été inséré par l'article 46 du décret flamand du 22 décembre 2006 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2007 (publié au *Moniteur belge* du 29 décembre 2006, quatrième édition) a été introduit par l'ASBL « FEBELCEM », dont le siège social est établi à 1050 Bruxelles, rue Volta 8, la SA « Holcim Belgique », dont le siège social est établi à 7034 Obourg, rue des Fabriques 2, la SA « Compagnie des Ciments belges », dont le siège social est établi à 7530 Gaurain-Ramecroix, Grand-Route 260, la SA « Cimenteries CBR », dont le siège social est établi à 1170 Bruxelles, chaussée de la Hulpe 185, et la SA « Geocycle », dont le siège social est établi à 7034 Obourg, rue des Fabriques 2.

La SA « Indaver », dont le siège social est établi à 2030 Anvers, Haven 550, Poldervlietweg 5, et le Gouvernement flamand ont introduit chacun un mémoire. Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse. La SA « Indaver » et le Gouvernement flamand ont également introduit chacun un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 28 mai 2008 :

- ont comparu :

. Me B. Deltour et Me N. Fierens Gevaert, avocats au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me D. Devos, qui comparaisait également *loco* Me B. Martens, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Indaver »;

. Me B. Martel *loco* Me P. Van Orshoven, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman 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 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant aux parties*

A.1. Les parties requérantes sont la fédération professionnelle qui défend les intérêts de l'industrie cimentière belge (l'ASBL « FEBELCEM »), des producteurs de ciment (les SA « Holcim Belgique », « Compagnie des Ciments belges » et « Cimenteries CBR ») et une entreprise de traitement des déchets (la SA « Geocycle »). La partie intervenante est une entreprise spécialisée dans la gestion durable et globale des déchets (la SA « Indaver »).

### *Quant au cadre juridique environnemental*

A.2.1. Les parties requérantes exposent que des déchets sont utilisés dans la production de ciment. Selon elles, cette utilisation doit être qualifiée de « valorisation » de déchets au sens de l'article 1er, f), et de l'annexe II, B, de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets (ci-après : la directive-cadre relative aux déchets) et de l'article 2, 7°, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets (ci-après : le décret sur les déchets). En effet, il est question de « valorisation » lorsque des déchets remplacent d'autres matières, préservant ainsi les ressources naturelles. Dans le procédé de coïncinération des déchets, les déchets utilisés remplacent des combustibles fossiles (houille). Les déchets coïncinérés servent également de substitut de matières premières naturelles (chaux), étant donné que les cendres sont intégralement recyclées dans le produit.

A.2.2. La partie intervenante fait valoir que tous les traitements de déchets dans les fours à ciment ne peuvent pas être considérés comme une valorisation. A l'inverse, l'élimination de déchets par incinération peut, dans certains cas, constituer une forme de valorisation. Les parties requérantes n'indiqueraient pas non plus dans quelle mesure l'incinération de déchets dans une installation d'incinération serait plus polluante que la coïncinération de déchets dans les fours à ciment.

A.3.1. Selon les parties requérantes, l'autorité flamande est tenue, lorsqu'elle élabore sa politique des déchets, de donner la préférence à la coïncinération des déchets dans les fours à ciment - qui constitue une valorisation des déchets - plutôt qu'à l'incinération ou au dépôt de ces déchets - qui sont des modes d'élimination des déchets. L'article 5 du décret sur les déchets détermine en effet la hiérarchie des mesures à mettre en œuvre. Conformément à cette hiérarchie, la valorisation des déchets est préférable à leur élimination.

A.3.2.1. Les parties requérantes invoquent en outre une étude scientifique récente qui, selon elles, démontre que la coïncinération des déchets a une incidence bien moindre sur l'environnement que leur incinération.

A.3.2.2. Le Gouvernement flamand et la partie intervenante contestent la pertinence de cette étude, d'une part, parce qu'elle a été réalisée à la demande des parties requérantes et, d'autre part, parce que la méthode employée et les résultats obtenus par cette étude sont vivement critiqués dans la littérature spécialisée. Ils observent que la coïncinération des déchets dans les fours à ciment est également très polluante et que les connaissances scientifiques sont insuffisantes à l'heure actuelle pour apprécier quel procédé, de la coïncinération ou de l'incinération dans des incinérateurs modernes et de haute technologie, obtient les meilleurs résultats en matière de performance environnementale. Le Gouvernement flamand ajoute qu'une étude est actuellement menée, notamment à la demande des requérants, sur la performance environnementale de l'incinération et de la coïncinération des déchets.

### *Quant à la disposition attaquée*

A.4. L'article 25 du décret du Parlement flamand du 22 avril 2005 portant diverses mesures en matière d'environnement et d'agriculture prévoyait pour la première fois une taxe sur la coïncinération des déchets. Cette taxe a eu pour conséquence que la différence entre la taxe sur la valorisation des déchets, en l'espèce la coïncinération des déchets dans des fours à ciment, et la taxe sur l'élimination des mêmes déchets, par

incinération et/ou dépôt, a considérablement diminué. Dans son arrêt n° 145/2006, la Cour a rejeté le recours introduit contre cette réglementation.

A.5. L'article 46, attaqué, du décret du Parlement flamand du 22 décembre 2006 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2007 aligne les taux de taxation fixés pour l'incinération des déchets et pour la coïncinération des déchets, en prévoyant, à l'article 48, § 2, 14° et 15°, du décret sur les déchets, une redevance de 7 euros par tonne pour les deux procédés.

#### *Quant au premier moyen*

A.6.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.6.2. Elles sont d'avis que la disposition attaquée est contraire au principe de l'unité économique et monétaire belge, qui interdit les droits de douane internes ainsi que toute taxe d'effet équivalent.

A.6.3. Selon ces parties, seules les entreprises établies dans la Région flamande peuvent compenser les conséquences de cette taxation en faisant usage des certificats verts prévus aux articles 21 et suivants du décret du 17 juillet 2000. Or, l'alignement des tarifs de taxation applicables à l'incinération et à la coïncinération des déchets est justifié dans l'exposé des motifs du décret du 22 décembre 2006 par le fait que les modes de traitement de déchets respectueux de l'environnement sont déjà stimulés grâce à ces certificats verts (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 965/1, pp. 23-24). La disposition attaquée doit donc être considérée, selon ces parties, comme une mesure d'effet équivalent à un droit de douane interne, étant donné que les déchets qui sont destinés à être traités dans une autre région que la Région flamande sont imposés plus lourdement que les déchets traités dans la Région flamande.

A.6.4. A titre principal, le Gouvernement flamand observe que les parties requérantes n'ont aucun intérêt à invoquer ce moyen, étant donné qu'elles ne produisent pas d'électricité, mais du ciment et qu'elles n'entrent donc en aucun cas en considération pour l'attribution d'un certificat vert.

En outre, elles sont établies sur le territoire de la Région wallonne, de sorte que la Région flamande est incompétente *ratione loci* pour taxer ces entreprises. Selon cette partie, un requérant n'a aucun intérêt à attaquer une disposition qui ne lui est pas applicable.

A.6.5.1. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand avance que la violation alléguée du principe d'union économique et monétaire manque en fait. Premièrement, la taxe contestée n'est pas imposée en raison du franchissement des frontières régionales, mais en raison du traitement de déchets. La taxe est uniquement calculée sur la base du nombre de tonnes de déchets traitées.

Deuxièmement, la différence, en ce qui concerne le droit d'obtenir des certificats verts, ne découle pas de la taxe d'environnement contestée sur l'incinération ou la coïncinération de déchets, mais de la réglementation relative aux certificats verts. Cette matière relève de la compétence des régions, de sorte que des réglementations différentes peuvent exister dans les diverses régions. Une différence entre les législations applicables ne peut donc suffire à fonder une violation du principe d'union économique et monétaire.

Troisièmement, la disposition contestée et la réglementation relative aux certificats verts sont indépendantes l'une de l'autre, étant donné que la première réglementation tente de combattre notamment le dépôt de déchets, tandis que la seconde entend stimuler la production d'énergie verte.

Par ailleurs, la production d'électricité verte est également encouragée dans la Région wallonne et dans la Région de Bruxelles-Capitale au moyen de certificats verts.

A.6.5.2. En outre, le moyen doit être déclaré irrecevable, selon la partie défenderesse et selon la partie intervenante, car il n'est, en réalité, pas dirigé contre la disposition attaquée mais contre le décret du 17 juillet 2000 relatif à l'organisation du marché de l'électricité.

La partie intervenante ajoute que la réglementation litigieuse n'a pas été instaurée à la suite de la réglementation en matière de certificats verts, mais en partant du constat que tant la coïncinération que l'incinération des déchets ont une incidence négative sur l'environnement.

Enfin, la partie intervenante observe que depuis 2005, il n'est plus nécessaire de démontrer que l'électricité est produite en Région flamande pour obtenir un certificat vert, de sorte que des entreprises établies en Wallonie peuvent également obtenir des certificats verts flamands. Eu égard à cette raison également, la partie intervenante estime que les parties requérantes n'ont aucun intérêt à ce moyen.

A.6.6. Les parties requérantes expliquent qu'il existe en Région flamande deux systèmes de protection de l'environnement jouant sur le levier économique : la taxe sur les déchets et les certificats verts. Le législateur décrétoal a précisément violé l'autonomie des deux systèmes en introduisant la disposition contestée sans tenir compte des émissions respectives des deux formes de traitement des déchets. En matière de politique des déchets, peu importe cependant le produit qui est fabriqué avec l'énergie qui est générée à partir des déchets. Il y a « valorisation » dans la production de ciment par coïncinération de déchets puisque, lors de la coïncinération, il est produit et récupéré plus d'énergie que le processus d'incinération n'en requiert et puisqu'une partie de ce surplus est effectivement utilisée.

En outre, les parties requérantes expliquent qu'elles n'attaquent pas le système de certificats verts. Elles contestent seulement l'argument qui en est tiré pour justifier l'imposition d'un tarif de taxation uniforme pour l'incinération et la coïncinération de déchets.

#### *Quant au deuxième moyen*

A.7.1. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes dénoncent la violation de l'article 23 de la Constitution, combiné avec les articles 2, 3, 6, 10, 174 et 175 du Traité CE, avec les articles 3 et 4 de la directive-cadre relative aux déchets, avec la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques (ci-après : la Convention-cadre), avec la décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la convention-cadre, avec le Protocole de Kyoto à la convention-cadre du 11 décembre 1997 (ci-après : le Protocole de Kyoto) et avec la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2005 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto.

A.7.2.1. Elles estiment qu'il découle de ces dispositions que toutes les mesures politiques relatives au traitement des déchets doivent avoir pour but d'inciter à la valorisation des déchets, de sorte que la quantité de déchets à éliminer soit en constante diminution.

Cela signifie, selon elles, que l'autorité flamande doit décourager l'élimination des déchets en la soumettant à une taxe (substantiellement) plus élevée. En adoptant la disposition attaquée, le législateur décrétoal flamand a toutefois soumis la coïncinération au même tarif de taxation que celui qui s'applique à l'incinération des déchets. L'effet dissuasif de la taxe sur l'élimination des déchets est ainsi réduit à néant. Les parties requérantes soulignent que le prix de la valorisation s'en trouvera augmenté et que davantage de matières premières minérales naturelles seront par conséquent extraites. En outre, cet alignement des taux de taxation est contraire à la hiérarchie du traitement des déchets.

A.7.2.2. En outre, toujours de l'avis des parties requérantes, le législateur décrétoal irait à l'encontre de l'arrêt n° 145/2006 de la Cour, en ce que la Cour aurait jugé que l'alignement des taux de taxation appliqués à la coïncinération des déchets dans les fours à ciment et à l'incinération des déchets n'était pas justifiée.

A.7.2.3. Enfin, les parties requérantes reprochent à la disposition attaquée de trop peu tenir compte des études scientifiques qui démontrent que la coïncinération des déchets dans la production de ciment obtient de meilleurs résultats en termes de performance environnementale que la simple incinération de ces déchets.

A.7.3. En outre, de l'avis de ces parties, il n'existe aucun motif d'intérêt général qui puisse justifier le recul du niveau de protection existant. L'alignement des tarifs de taxation évoqué dans les travaux préparatoires dans l'attente d'une taxe générale sur les émissions ne constitue pas une justification au regard du droit à la protection d'un environnement sain.

A.7.4. A titre subsidiaire, les parties requérantes demandent de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice des Communautés européennes : « Les articles 3 et 4 de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets, combinés ou non avec les articles 2, 3, 6, 10, 174 et 175 du Traité CE, s'opposent-ils à l'instauration d'un même tarif de taxation pour, d'une part, la coïncinération des déchets dans des fours à ciment (une forme de valorisation des déchets) et, d'autre part, l'incinération des déchets (une forme d'élimination des déchets), alors que, précédemment, la coïncinération des déchets était soumise à une taxe (substantiellement) moins élevée que leur incinération et que cette taxe est conçue comme un instrument d'exécution des objectifs de la directive précitée, en particulier par l'incitation à la valorisation des déchets au préjudice de leur élimination, classée à un niveau inférieur dans la hiérarchie des traitements ? ».

A.7.5.1. Le Gouvernement flamand estime, à titre principal, que le moyen est partiellement irrecevable, en ce qu'il allègue la violation de dispositions internationales au regard desquelles la Cour n'est pas autorisée à exercer son contrôle.

A.7.5.2. Les parties requérantes expliquent que le moyen ne requiert pas un contrôle direct au regard des dispositions internationales invoquées, mais seulement au regard de ces dispositions lues en combinaison avec l'article 23 de la Constitution.

A.7.6.1. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand soutient qu'eu égard au large pouvoir d'appréciation dont le législateur décretaal dispose lorsqu'il élabore sa politique de protection de l'environnement, il n'est pas déraisonnable de soumettre la coïncinération des déchets à une taxe d'environnement.

A.7.6.2. Le Gouvernement flamand et la partie intervenante soulignent en outre que la taxe sur la coïncinération des déchets a bien été inspirée par un motif d'intérêt général, à savoir la protection de l'environnement. Il convient de constater, d'une part, que lors de la coïncinération de déchets, ces derniers sont définitivement détruits et, d'autre part, que la coïncinération des déchets a également une incidence négative sur l'environnement, étant donné qu'elle rejette des particules polluantes.

A.7.6.3.1. Selon le Gouvernement flamand, le fait que la coïncinération constitue une « valorisation » n'empêche pas qu'elle soit aussi un mode de traitement des déchets qui pollue l'environnement. Pour la politique environnementale, ce n'est pas la qualification des formes de traitement des déchets qui importe, mais bien leur performance environnementale.

A.7.6.3.2. Les parties requérantes répliquent que ce raisonnement est contraire au droit européen. D'un point de vue juridique, ce n'est pas la performance environnementale qui importe, mais bien la hiérarchie contraignante du traitement des déchets, telle qu'elle est interprétée par la Cour de justice.

A.7.6.4. Le Gouvernement flamand et la partie intervenante concluent qu'eu égard au fait que la coïncinération des déchets est au moins aussi polluante pour l'environnement que leur incinération, on n'aperçoit pas en quoi l'alignement des tarifs appliqués à l'incinération et à la coïncinération des déchets réduirait la protection de l'environnement.

A.7.6.5. Le Gouvernement flamand et la partie intervenante observent également que la disposition attaquée cherche à encourager d'autres formes, moins polluantes, de valorisation des déchets, notamment le recyclage. Étant donné que le recyclage occupe un rang plus élevé que la coïncinération dans la hiérarchie de la gestion des déchets, l'incitation au recyclage par rapport à l'incinération aussi bien qu'à la coïncinération respecte pleinement cette hiérarchie.

A.7.6.6. Selon le Gouvernement flamand, tout un arsenal de règles a été élaboré pour défendre les objectifs de Kyoto. Le simple fait que la coïncinération des déchets n'est désormais plus fiscalement encouragée ne saurait donc impliquer que les objectifs de Kyoto ne sont pas respectés.

A.7.7.1. On ne peut déduire de l'article 23 de la Constitution, poursuit le Gouvernement flamand, que l'instauration d'une taxe sur la coïncinération doit nécessairement s'accompagner d'une augmentation proportionnelle de la taxe sur l'incinération des déchets. Cette disposition ne permet pas non plus de conclure que l'écart entre, d'une part, une taxe portant sur une forme de valorisation des déchets et, d'autre part, une taxe portant sur une forme d'élimination des déchets doit être constant.

La partie intervenante ajoute que la disposition attaquée ne saurait violer l'article 23 de la Constitution, étant donné qu'elle met précisément fin à une distinction qui existait précédemment entre deux formes de traitement des déchets qui se rapportent toutes deux à l'élimination définitive de ces déchets.

A.7.7.2. Selon le Gouvernement flamand, la Cour n'aurait pas estimé, dans son arrêt n° 145/2006, qu'un alignement des tarifs de taxation applicables respectivement à la coïncinération et à l'incinération n'était pas constitutionnellement justifié. Premièrement, dans cet arrêt la Cour ne s'est pas prononcée sur l'alignement des deux taux de taxation. Deuxièmement, il ressort de l'argumentation déjà mentionnée que la Cour a précisément estimé le contraire.

La partie intervenante ajoute que l'argumentation puisée dans l'arrêt n° 145/2006, selon laquelle le législateur décretaal continue d'encourager des formes de valorisation des déchets, conserve toute sa pertinence après l'alignement des tarifs de taxation de l'incinération et de la coïncinération des déchets, étant donné que des formes de valorisation moins polluantes pour l'environnement sont de toute évidence favorisées.

A.7.8. L'étude scientifique citée par les parties requérantes n'est pas utile, de l'avis du Gouvernement flamand, étant donné qu'elle ne s'est achevée qu'après l'adoption de la disposition attaquée. Le Gouvernement flamand observe également qu'il ne revient pas à la Cour de juger la manière dont les assemblées législatives parviennent à l'adoption d'un texte de loi. Selon lui, la Cour ne peut vérifier si l'adoption d'une norme aurait dû être précédée d'études scientifiques.

En outre, cette étude ne démontre pas que la coïncinération de déchets ne produit aucune émission de CO<sub>2</sub> mais seulement que ces émissions sont plus faibles. Enfin, les résultats de cette étude, qui a d'ailleurs été effectuée pour le compte de l'une des parties requérantes, sont contestés par la Société publique des déchets pour la Région flamande (ci-après : « OVAM ») et par le Vlaamse Instelling voor Technologisch Onderzoek (ci-après : « VITO »).

A.7.9. Pour le Gouvernement flamand, il n'y a pas lieu de poser à la Cour de justice la question préjudicielle soulevée par les parties requérantes.

La partie intervenante se rallie à cette position, parce qu'elle estime que cette question préjudicielle est fondée sur un postulat erroné, selon lequel il existerait une violation de l'article 23 de la Constitution. En outre, la Cour constitutionnelle est compétente pour contrôler la disposition attaquée au regard des dispositions communautaires invoquées, fût-ce en combinaison avec l'article 23 de la Constitution.

#### *Quant au troisième moyen*

A.8.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 3 et 4 de la directive-cadre relative aux déchets, avec le principe général de droit communautaire de l'égalité de traitement et avec les articles 2, 3, 6, 10, 174 et 175 du Traité CE, de l'article 23 de la Constitution et des principes de bonne administration, de l'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, de proportionnalité et de précaution.

A.8.2.1. Elles sont d'avis que l'alignement des tarifs de taxation applicables à la coïncinération des déchets et à l'incinération des déchets ne tient pas suffisamment compte de l'incidence très différente des deux procédés de traitement sur l'environnement.

A.8.2.2. Le Gouvernement flamand et la partie intervenante soutiennent que le troisième moyen est irrecevable en ce qu'il implique un contrôle direct au regard des dispositions internationales et des principes généraux de droit invoqués.

A.8.2.3. Les parties requérantes expliquent que le moyen ne demande aucun contrôle direct au regard des dispositions internationales invoquées, mais seulement au regard de ces dispositions lues en combinaison avec l'article 23 de la Constitution.

A.8.3.1. Dans une première branche, les parties requérantes soulignent que la disposition attaquée rompt l'équilibre, corrigé par voie de taxe, en matière de gestion de déchets. Cet équilibre corrigé constituait, selon

elles, une discrimination positive à l'égard des formes de traitement de déchets qui s'inscrivent dans les objectifs d'une politique de développement durable et de gestion des déchets.

Le principe « pollueur-payeur » doit impliquer, selon elles, qu'il soit tenu compte de la mesure dans laquelle le redevable contribue à la nuisance contre laquelle la taxation s'efforce de lutter. Ceci suppose une vérification minutieuse et systématique de la mesure dans laquelle le redevable d'une taxe contribue à la nuisance que cet impôt tente de combattre. Un tel examen n'a toutefois pas été effectué par le législateur décréteur. L'étude indépendante à laquelle les parties requérantes renvoient démontre en outre que la coïncinération dans les fours à ciment obtient de loin de meilleurs résultats en matière de performance environnementale que l'incinération dans des incinérateurs.

A.8.3.2. Si la Cour n'était pas convaincue par ce raisonnement, les parties requérantes lui demandent, à titre subsidiaire, de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice des Communautés européennes : « Le principe général de droit communautaire de l'égalité de traitement, les articles 2, 3, 6, 10, 174 et 175 du Traité CE et les articles 3 et 4 de la directive-cadre relative aux déchets, s'opposent-ils à l'instauration d'un même tarif de taxation pour, d'une part, la coïncinération des déchets dans des fours à ciment (en tant que forme de valorisation des déchets) et, d'autre part, l'incinération des déchets (en tant que forme d'élimination des déchets) ? ».

A.8.4.1. Le Gouvernement flamand soutient qu'une taxe d'environnement qui s'inscrit dans le cadre du principe « pollueur-payeur » peut être conforme au principe d'égalité et de non-discrimination.

Par ailleurs, la réglementation attaquée satisfait précisément au principe « pollueur-payeur », étant donné que des situations égales sont traitées de manière égale et que des situations inégales sont traitées de manière inégale, en fonction des objectifs environnementaux de la taxe concernée. Le Gouvernement flamand et la partie intervenante rappellent que les données scientifiques manquent pour conclure que la coïncinération affiche effectivement de meilleures performances environnementales que l'incinération dans une installation d'incinération de haute technologie.

A.8.4.2. Les parties requérantes répondent qu'étant donné que ce principe signifie que celui qui pollue plus, doit payer davantage, une distinction entre la coïncinération, respectueuse de l'environnement, et l'incinération, polluante, est nécessaire. Le Gouvernement flamand doit à tout le moins être en mesure d'étayer par des données scientifiques son opinion selon laquelle la coïncinération est aussi polluante que l'incinération.

A.8.4.3. Le Gouvernement flamand observe que ce grief se rapporte tout au plus au mode d'élaboration de la norme attaquée, une question pour laquelle la Cour n'est pas compétente.

A.8.5.1. Le Gouvernement flamand et la partie intervenante estiment que la première branche n'est pas fondée, pour les motifs exposés dans l'arrêt n° 145/2006 de la Cour.

Ils rappellent qu'à l'aide de la taxe litigieuse, d'autres formes, plus écologiques, de valorisation des déchets, telles que le recyclage, sont encouragées.

A.8.5.2. Le Gouvernement flamand et la partie intervenante concluent que le législateur décréteur a rectifié, par l'adoption de la norme attaquée, la situation qui existait auparavant, lorsque la taxe sur la coïncinération de déchets bénéficiait d'un tarif plus avantageux, et qu'il a créé une situation qui répond davantage aux exigences du principe d'égalité et de non-discrimination. Il ne peut donc en aucun cas être question d'une mesure manifestement déraisonnable.

A.8.6.1. Le Gouvernement flamand estime que la situation qui prévalait avant l'entrée en vigueur de la disposition attaquée ne peut en aucun cas être qualifiée de discrimination positive. Ainsi, on n'aperçoit pas en quoi consisterait l'inégalité manifeste entre, d'une part, les fournisseurs de services en matière de traitement des déchets par valorisation au moyen de la coïncinération et, d'autre part, les fournisseurs de services en matière de traitement des mêmes déchets par élimination au moyen de la simple incinération. Il n'est pas non plus démontré que la disparition de cette prétendue inégalité constituerait un objectif à poursuivre. En outre, une discrimination positive doit toujours être temporaire et c'est la caractéristique d'une mesure temporaire de cesser d'exister après un laps de temps.

A.8.6.2. La partie intervenante rappelle que la réglementation attaquée a précisément pour but d'éliminer des inégalités et de traiter les processus similaires de la même manière, puisque, tant en matière de performance



énergétique qu'en matière de performance environnementale, la coïncinération des déchets n'obtient pas de meilleurs résultats que l'incinération de ceux-ci et certainement pas si l'on tient compte de l'évolution rapide que le processus d'incinération connaît à l'heure actuelle.

La partie intervenante mentionne également que l'industrie cimentière wallonne a obtenu un nombre considérable de droits d'émission et que ces droits s'inscrivent également dans le cadre de la limitation des émissions de matières polluantes en vue d'atteindre les normes de Kyoto. Le procédé des parties requérantes leur permet de réaliser une partie de leurs droits d'émission, notamment en obtenant le plus possible de « bons » déchets, ce qui leur permet de diminuer leurs émissions de CO<sub>2</sub>. Etant donné que la partie intervenante ne peut prétendre à de tels droits d'émission, c'est elle, et non les parties requérantes, qui pourrait souffrir d'un préjudice concurrentiel.

A.9.1. Dans une deuxième branche, les parties requérantes replacent les arguments exposés dans la première branche dans le contexte du principe de *standstill* inscrit à l'article 23 de la Constitution. Elles soutiennent que le législateur décrétoal flamand n'est pas autorisé à remettre en cause, d'une manière qui soit moins favorable à l'environnement, un niveau d'égalité qu'il a instauré, *a fortiori* lorsque tout argument scientifique fait défaut.

A.9.2. Le Gouvernement flamand observe que cette branche ne contient rien d'autre que la constatation que le principe d'égalité et de non-discrimination serait violé parce qu'une autre disposition constitutionnelle, en l'espèce l'article 23, serait violée. Cette branche se confond donc avec le deuxième moyen.

A.10.1. Dans une troisième branche, les parties requérantes attaquent la justification avancée par le législateur décrétoal, en ce que celui-ci justifie l'alignement des deux tarifs de taxation à la lumière de l'existence du système des certificats verts. Elles observent que ce système n'est applicable qu'aux industries de traitement des déchets neutres en CO<sub>2</sub> et qui produisent simultanément de l'électricité. Ainsi, les installations qui sont très efficaces dans la diminution des émissions globales de CO<sub>2</sub> mais qui ne produisent pas d'électricité sont fiscalement désavantagées par rapport aux exploitants d'installations de traitement qui produisent de l'électricité. Ce traitement distinct n'est pas motivé, étant donné l'absence d'études scientifiques.

A.10.2. Le Gouvernement flamand affirme que cette branche manque en fait, étant donné que le tarif applicable à l'incinération et à la coïncinération n'est en aucun cas basé sur la réglementation en matière de certificats verts. La disposition attaquée sanctionne l'incidence négative sur l'environnement de l'incinération de déchets, tandis que la réglementation en matière d'électricité verte encourage les effets positifs d'une production écologique d'énergie.

En outre, les exploitants de cimenterie peuvent difficilement soutenir qu'ils produisent des énergies renouvelables. Grâce à la coïncinération des déchets, ils parviennent seulement à utiliser moins de combustible en remplaçant celui-ci par des déchets combustibles. Indépendamment du fait de savoir s'il s'agit ou non d'une activité non polluante, il doit être constaté que le système des certificats verts ne peut s'appliquer aux producteurs de ciment. La différence de traitement est donc raisonnable et objectivement justifiée.

A.10.3. Les parties requérantes expliquent que la taxe attaquée et le système des certificats verts sont effectivement indépendants l'un de l'autre. Ils doivent donc être appliqués indépendamment et la justification d'un des systèmes ne peut pas reposer sur l'autre.

En outre, le fait que les certificats verts ne sont pas applicables à toutes les industries neutres en CO<sub>2</sub> constitue en soi une discrimination. Le produit final n'est pas un critère pertinent pour l'application du droit de l'environnement et du droit des déchets.

A.11. Le Gouvernement flamand rappelle que la disposition attaquée a été élaborée dans l'attente d'une taxe générale sur les émissions. Les connaissances scientifiques actuelles seraient toutefois encore insuffisantes pour mettre au point une telle taxe.

A.12. La partie intervenante considère que la suggestion de poser une question préjudicielle n'est pas pertinente, étant donné que la Cour peut également juger le litige sans recours à cette question préjudicielle.

*Quant au quatrième moyen*

A.13.1. Dans le quatrième moyen, les parties requérantes dénoncent la violation des articles 170 et 172 de la Constitution.

A.13.2. Elles estiment que ces dispositions sont violées en ce que la disposition attaquée instaure un tarif de taxation uniforme pour l'incinération et la coïncinération des déchets, sans même définir plus précisément le terme « coïncinération ».

A.14.1. Dans une première branche, les parties requérantes affirment que l'absence de définition du concept de « coïncinération » entraîne une insécurité juridique. Le texte littéral de la disposition attaquée, qui semble taxer toute forme de coïncinération, suggère déjà une autre solution que les travaux préparatoires, dans lesquels la taxe n'est pas censée s'appliquer aux déchets qui remplacent des matières premières primaires dans le processus de production. Par conséquent, l'OVAM disposerait d'un pouvoir discrétionnaire - et en useraient également dans la pratique - pour exonérer certains redevables de la taxe d'environnement sur la coïncinération des déchets.

Les parties requérantes suggèrent une interprétation de la notion de coïncinération conforme à la directive et qui trouve appui dans la jurisprudence de la Cour de justice. Cette interprétation implique que la taxe attaquée ne s'applique qu'aux formes de coïncinération dans lesquelles les déchets subissent un traitement thermique en vue de leur élimination, et non à la coïncinération des déchets dans les fours à ciment. Selon elles, cette interprétation permet de respecter le principe de légalité en matière fiscale.

A.14.2.1. Le Gouvernement flamand constate que l'interprétation du terme incriminé selon son acception courante suffit. Il ne peut pas être sérieusement contesté que le terme « coïncinération » de déchets signifie l'incinération de déchets, non pas en elle-même, mais en tant que partie d'un processus qui poursuit également d'autres objectifs.

A.14.2.2. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand n'aperçoit pas pourquoi le législateur décréte devrait interpréter un terme qui est précisé explicitement dans la directive-cadre relative aux déchets. L'article 47, § 1er, du décret sur les déchets dispose par ailleurs que les définitions figurant dans le VLAREM sont également applicables aux taxes d'environnement. La définition européenne de la coïncinération est reprise dans le VLAREM.

A.14.2.3. Le Gouvernement flamand soutient en outre qu'en raison de la primauté du droit communautaire, l'application faite par l'OVAM de la disposition attaquée doit être compatible avec les directives européennes en cette matière. L'OVAM est ainsi tenue de ne pas appliquer les règles nationales qui seraient contraires au droit européen.

Le Gouvernement flamand ajoute que la « pratique administrative de l'OVAM » ne relève pas des règles que la Cour peut contrôler au regard de l'article 170 de la Constitution.

A.14.2.4. La partie intervenante observe que l'interprétation avancée par les parties requérantes, qui ne trouve nulle part un appui, ne mérite aucune considération. En outre, les parties requérantes n'expliquent nulle part en quoi l'interprétation qu'elles proposent respecterait le principe de légalité en matière fiscale.

A.14.2.5. Les parties requérantes font observer que la notion de « coïncinération » ne saurait être claire, étant donné qu'au sens de l'article 3, point 5, de la directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets (ci-après : « la directive sur l'incinération des déchets »), lu à la lumière des articles 3 et 4 de la directive-cadre relative aux déchets, elle peut être qualifiée soit de valorisation, soit de forme d'élimination des déchets. Il existe différentes formes de coïncinération, dont la coïncinération de déchets dans les fours à ciment, qui a déjà été qualifiée de valorisation par la Cour de justice. Si toutes les formes de coïncinération étaient redevables de la taxe, le droit européen serait violé.

A.15.1. Dans une deuxième branche, les parties requérantes allèguent que le contenu discrétionnaire que l'OVAM donne au terme « coïncinération », crée une inégalité entre les coïncinérateurs de déchets dont l'OVAM estime que la valorisation des déchets n'a pas pour objectif principal le remplacement de matières premières primaires dans le processus et les coïncinérateurs dont l'OVAM juge que la valorisation des déchets a bien pour but principal le remplacement de matières premières primaires dans le processus. Seule l'interprétation

conforme à la directive, mentionnée dans la première branche du moyen, permet de respecter le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.15.2. La partie intervenante répète que l'interprétation avancée par les parties requérantes, qui ne trouve nulle part un appui, ne mérite aucune considération. En outre, les parties requérantes n'expliquent nulle part en quoi l'interprétation qu'elles proposent respecterait le principe de légalité en matière fiscale.

- B -

*En ce qui concerne la disposition attaquée*

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation partielle de l'article 46 du décret du 22 décembre 2006 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2007, qui dispose :

« Le chapitre IX du décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets, remplacé par le décret du 20 décembre 1989 et modifié par les décrets des 21 décembre 1990, 25 juin 1992, 18 décembre 1992, 22 décembre 1993, 21 décembre 1994, 22 décembre 1995, 20 décembre 1996, 19 décembre 1997, 19 décembre 1998, 6 juillet 2001, 21 décembre 2001, 5 juillet 2002, 20 décembre 2002, 27 juin 2003 et 19 décembre 2003, est remplacé par ce qui suit :

‘ CHAPITRE IX. - Redevances écologiques

[...]

Art. 48. [...]

§ 2. Le montant des redevances écologiques visées au § 1 est, dépendant de la nature des déchets et du mode de traitement, fixé comme suit :

[...]

15° 7 euros par tonne, pour la co-incinération de déchets dans une installation autorisée à cet effet.

En dérogation aux points 14° et 15°, le tarif de redevance de 2 euros/tonne s'applique à l'incinération ou à la co-incinération de résidus de recyclage de déchets de papier et de carton à partir de l'année d'imposition 2007;

[...]’ ».

B.1.2. La disposition attaquée aligne la taxe frappant la coïncinération des déchets sur celle frappant leur incinération. Cette disposition a été justifiée comme suit :

« La présente proposition instaure un tarif de taxation uniforme pour l'incinération et la coïncinération des déchets, dans l'attente d'une taxe générale sur les émissions. De ce fait, la différence de prix nécessaire est obtenue par l'augmentation simultanée de la taxe sur le déversement de déchets combustibles, de sorte que le déversement de ces déchets devient plus cher que leur incinération. Pour la coïncinération, le principe est maintenu, selon lequel la taxe ne s'applique pas aux déchets qui remplacent des matières premières primaires dans le processus de production.

La simplification est une première étape sur la voie d'une taxe générale sur les émissions. La taxe sur les émissions dans l'air taxera effectivement les émissions (*output*), alors que la taxe d'environnement frappant l'incinération/la coïncinération taxe l'*input*. Les connaissances sont toutefois insuffisantes à ce jour pour instaurer une taxe générale sur les émissions. On observera, subsidiairement, que l'incinération neutre en CO<sub>2</sub>, dans le cadre des objectifs de Kyoto, est gérée au moyen des certificats verts, de sorte que ceci ne doit pas se faire par le biais de la taxe sur les déchets.

En ce qui concerne l'incinération et la coïncinération, il n'est plus fait de distinction entre les déchets dangereux et non dangereux, en premier lieu parce que cette distinction n'est pas non plus faite pour le déversement et en second lieu parce que cette distinction a ici aussi un effet contraire. Le stimulant financier visant à faire disparaître la dangerosité des déchets par dilution ou d'autres méthodes ne sera plus renforcé par la taxe; en outre, l'incinération dans des installations spéciales pour déchets dangereux constitue généralement aussi la meilleure solution, qu'il ne faut pas décourager par une taxe plus élevée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 965/1, pp. 23-24).

*En ce qui concerne le premier moyen*

B.2.1. Dans le premier moyen, les parties requérantes allèguent la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

B.2.2. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée violerait le principe de l'union économique et monétaire belge en ce qu'un tarif de taxation uniforme est instauré pour l'incinération et la coïncinération des déchets, sans tenir compte à cet égard des émissions dans l'air de ces deux formes de gestion des déchets. En effet, l'incinération neutre en CO<sub>2</sub> serait déjà encouragée par les certificats verts, mais les producteurs d'électricité verte

qui ne démontrent pas que celle-ci est produite en Région flamande ne peuvent obtenir des certificats verts.

B.3. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles dispose :

« En matière économique, les Régions exercent leurs compétences dans le respect des principes de la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux et de la liberté de commerce et d'industrie, ainsi que dans le respect du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi, et par ou en vertu des traités internationaux ».

B.4. L'exercice par une communauté ou une région de la compétence fiscale propre qui lui a été attribuée ne peut porter atteinte à la conception globale de l'Etat telle qu'elle se dégage des révisions constitutionnelles successives de 1970, 1980, 1988, 1993 et 2001 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 - et de l'article 49, § 6, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, 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, en ce qui concerne les 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 de même pour tous droits de douane intérieurs et toutes taxes d'effet équivalent.

B.5.1. La Cour doit examiner si la taxe en cause, qui n'est pas un droit de douane interne, est ou non une taxe d'effet équivalent.

B.5.2. Sont soumis à la taxe litigieuse « les exploitants des établissements soumis à une autorisation visés à l'article 48, § 2, 1° à 16°, [...] », et la taxe s'applique aux « quantités de déchets telles qu'elles sont déversées, incinérées ou coïncinérées, y compris les additifs utilisés en vue du déversement, de l'incinération ou de la coïncinération des déchets » (article 48, § 1er, du décret relatif aux déchets).

B.5.3. 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, ou de son mode de perception, comme une taxe d'effet équivalent à un droit de douane. En effet, les déchets qui sont destinés à être traités dans une région autre que la Région flamande ne sont pas frappés plus lourdement par la disposition attaquée que les déchets traités dans cette dernière.

B.6.1. Les parties requérantes font valoir que cette taxe serait une taxe d'effet équivalent à celui d'un droit de douane, en raison du fait que les entreprises établies en Région flamande peuvent compenser les effets de cette taxe en recourant aux certificats verts prévus par le décret de la Région flamande du 17 juillet 2000 relatif à l'organisation du marché de l'électricité, alors que les entreprises établies en Région wallonne ne peuvent prétendre à ces certificats verts.

B.6.2. Les articles 21 et 22 du décret de la Région flamande du 17 juillet 2000 relatif à l'organisation du marché de l'électricité disposent :

« Art. 21. Il est institué un système de certificats d'électricité écologique. Le Gouvernement flamand détermine la date de prise d'effet du système.

Art. 22. Pour l'électricité écologique dont le producteur démontre qu'elle a été produite en Région flamande [...], l'autorité de régulation délivre sur demande du demandeur un certificat d'électricité écologique par tranche de 1000 kWh ».

B.6.3. Le régime des certificats verts a pour but d'encourager la production d'électricité respectueuse de l'environnement et son champ d'application est dès lors limité aux producteurs d'électricité. Le traitement des déchets par coïncinération dans des fours à ciment ne relève manifestement pas, comme tel, du champ d'application de ce régime.

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

*En ce qui concerne le deuxième moyen*

B.8.1. Dans le deuxième moyen, les parties requérantes allèguent la violation de l'article 23 de la Constitution, combiné avec les articles 2, 3, 6, 10, 174 et 175 du Traité CE, avec les articles 3 et 4 de la directive 2006/12/CE du Parlement européen et du Conseil du 5 avril 2006 relative aux déchets (ci-après : la directive-cadre relative aux déchets), avec la Convention-cadre des Nations Unies du 9 mai 1992 sur les changements climatiques (ci-après : la Convention-cadre), avec la décision 94/69/CE du Conseil du 15 décembre 1993 concernant la conclusion de la convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques, avec le Protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques (ci-après : le Protocole de Kyoto), avec la décision 2002/358/CE du Conseil du 25 avril 2002 relative à l'approbation, au nom de la Communauté européenne, du protocole de Kyoto à la Convention-cadre des Nations Unies sur les changements climatiques et l'exécution conjointe des engagements qui en découlent, avec l'article 1.2.1 du décret du 5 avril 1995 contenant des dispositions générales concernant la politique de l'environnement et avec l'article 5 du décret du 2 juillet 1981 relatif à la prévention et à la gestion des déchets.

B.8.2. Il ressort de la requête et de l'exposé du moyen que, contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, la Cour n'est pas invitée à effectuer un contrôle direct au regard des dispositions précitées autres que l'article 23 de la Constitution, mais au regard de ce dernier, combiné avec ces dispositions.

B.9. Selon les parties requérantes, la disposition attaquée violerait l'article 23 de la Constitution parce que la taxe sur la coïncinération des déchets est alignée sur la taxe frappant l'incinération des déchets. De ce fait, l'incitation à la « valorisation des déchets » par leur coïncinération dans des fours à ciment disparaîtrait au profit de leur incinération. Ceci violerait l'obligation de *standstill* contenue dans la disposition constitutionnelle précitée.

B.10. L'article 23 de la Constitution dispose :

« Chacun a le droit de mener une vie conforme à la dignité humaine.

A cette fin, la loi, le décret ou la règle visée à l'article 134 garantissent, en tenant compte des obligations correspondantes, les droits économiques, sociaux et culturels, et déterminent les conditions de leur exercice.

Ces droits comprennent notamment :

[...]

4° le droit à la protection d'un environnement sain;

[...] ».

B.11.1. L'article 23 de la Constitution implique, en ce qui concerne la protection de l'environnement, une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise sensiblement le niveau de protection offert par la législation en vigueur sans qu'existent pour ce faire des motifs liés à l'intérêt général.

B.11.2. La Cour doit donc vérifier si la disposition attaquée, qui augmente la taxe sur la coïncinération des déchets, est compatible avec l'article 23 de la Constitution, combiné avec les articles précités du Traité CE et de la directive-cadre relative aux déchets, avec la Convention-cadre, avec le Protocole de Kyoto et avec les décisions précitées du Conseil.

B.12.1. L'alignement des taxes sur la coïncinération des déchets et sur l'incinération des déchets est dicté par des motifs liés à la protection de l'environnement. L'instauration de la taxe sur la coïncinération des déchets, par le décret du 22 avril 2005, a été justifiée par la



considération, d'une part, que, par la coïncinération des déchets, « les déchets sont définitivement détruits » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 192/1, p. 7, voir également *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 192/4, p. 5) et, d'autre part, que, bien qu'il s'agisse d'une valorisation, la coïncinération des déchets pollue l'environnement par l'émission de matières polluantes (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 192/4, p. 11).

L'alignement, par la disposition attaquée, du tarif de taxation applicable à la coïncinération sur celui de l'incinération des déchets se justifie, outre pour les motifs précités qui demeurent toujours valables, dans le but aussi de décourager le déversement de déchets, en soumettant cette forme de gestion des déchets à un tarif de taxation substantiellement plus élevé, et dans le but de simplifier la réglementation relative aux taxes sur les déchets (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 965/1, p. 23).

Cette simplification constitue d'ailleurs « une première étape sur la voie d'une taxe générale sur les émissions ». Les travaux préparatoires affirment à ce sujet ce qui suit :

« La taxe sur les émissions dans l'air taxera effectivement les émissions (*ouput*), alors que la taxe d'environnement frappant l'incinération/la coïncinération taxe l'*input*. Les connaissances sont toutefois insuffisantes à ce jour pour instaurer une taxe générale sur les émissions » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 965/1, p. 24).

En outre :

« l'incinération dans des installations spéciales pour déchets dangereux constitue généralement aussi la meilleure solution, qu'il ne faut pas décourager par une taxe plus élevée » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 965/1, p. 24).

B.12.2. Eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétoal pour arrêter sa politique en matière de protection de l'environnement, il n'est pas déraisonnable de soumettre la coïncinération des déchets à la même taxe d'environnement que celle frappant leur incinération.

B.13.1. Les parties requérantes font valoir que l'alignement du tarif de taxation applicable à la coïncinération, qui constitue une « valorisation des déchets », sur le tarif de

taxation applicable à l'incinération, soit une forme d'« élimination des déchets », irait à l'encontre de la hiérarchie du traitement des déchets prévue par l'article 3 de la directive-cadre relative aux déchets.

B.13.2. Conformément à l'article 3, paragraphe 1, b), de la directive-cadre relative aux déchets, les Etats membres doivent prendre des mesures appropriées pour promouvoir la valorisation des déchets par recyclage, réemploi, récupération ou toute autre action visant à obtenir des matières premières secondaires, ou l'utilisation des déchets comme source d'énergie. Dans la directive-cadre, on entend par « valorisation » toute opération prévue à l'annexe II B (article premier, paragraphe 1, f), de la directive-cadre relative aux déchets).

Sur la base dudit article 3 de la directive-cadre relative aux déchets, l'article 5 du décret sur les déchets détermine la hiérarchie des mesures à prendre. Selon cette disposition :

« La politique des déchets a pour but de préserver la santé de l'homme et l'environnement contre la nocivité des déchets et de combattre le gaspillage des matières premières et de l'énergie par :

1° en premier lieu, la prévention ou la réduction de la production des déchets et de leur nocivité;

2° en deuxième lieu, la promotion de la valorisation des déchets;

3° en dernier lieu, l'organisation de l'élimination des déchets dont la prévention ou la valorisation se révèle impossible ».

Selon l'article 2 du décret sur les déchets, on entend par « valorisation », dans ce décret :

« la récupération de matières premières, de produits ou d'énergie des déchets, l'utilisation directe et légale des déchets ainsi que les opérations fixées comme telles par le Gouvernement flamand conformément aux prescriptions européennes en vigueur ».

L'article 1.4.1 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 5 décembre 2003 fixant le règlement flamand relatif à la prévention et à la gestion des déchets énumère une série d'opérations considérées comme des opérations de valorisation.

B.13.3. Force est de constater en l'espèce que le législateur décréto, par la disposition attaquée, entend encourager d'autres formes de valorisation dont il considère qu'elles sont moins polluantes que la coïncinération des déchets. Il a été déclaré ce qui suit lors des travaux préparatoires du décret du 22 avril 2005 :

« Cette taxe peut également constituer une incitation à continuer à trier et à recycler les flux résiduels à haute valeur calorifique, comme les déchets de tapis. Le développement de nouvelles techniques de recyclage restera impossible tant que l'option bon marché de l'incinération dans l'industrie cimentière se maintiendra » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 192/4, p. 12).

Ces motifs valent également pour la disposition attaquée, qui augmente la taxe sur la coïncinération des déchets et encourage ainsi le recyclage de ceux-ci. Ils concordent du reste avec la jurisprudence de la Cour de justice des Communautés européennes, selon laquelle « parmi les différents modes de valorisation, le recyclage doit constituer une part importante de celle-ci et, avec la réutilisation, recevoir la préférence » (CJCE, 19 juin 2003, C-444/00, *The Queen, à la demande de Mayer Parry Recycling Ltd, contre Environment Agency et Secretary of State for the Environment, Transport and the Regions*, § 72).

B.13.4. Il faut constater en outre que, par la disposition attaquée, le législateur décréto souhaitait décourager le déversement de déchets combustibles. Il a été observé ce qui suit à ce sujet dans les travaux préparatoires de la disposition attaquée :

« L'objectif principal du décret modificatif proposé consiste à supprimer la différence de coût entre l'incinération et le déversement afin de décourager le déversement. Le prix du marché pour le déversement des déchets équivaut actuellement environ à la moitié du prix demandé par les exploitants d'incinérateurs. Les taxes doivent supprimer cette différence de prix ou mieux encore rendre l'incinération meilleur marché que le déversement, en particulier pour les déchets combustibles; dans le cadre de la politique des déchets, ceux-ci doivent être incinérés (ou recyclés) » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 965/1, p. 23).

Ces motifs s'appliquent aussi bien à l'incinération qu'à la coïncinération. Il n'est dès lors pas manifestement déraisonnable d'aligner les tarifs de taxation applicables à l'incinération et à la coïncinération des déchets.

B.13.5. Dans la mesure où une augmentation de la taxe sur une forme de valorisation des déchets est justifiée par la volonté d'encourager d'autres formes de valorisation davantage

respectueuses de l'environnement, il ne saurait être reproché à la réglementation visée d'aller à l'encontre de la hiérarchie du traitement des déchets. Si la coïncinération constitue une « valorisation », alors que l'incinération est une forme d'« élimination », il n'en demeure pas moins que la coïncinération est un mode polluant de traitement des déchets.

Cet objectif est conforme à l'article 4 de la directive-cadre relative aux déchets, qui dispose que les Etats membres :

« prennent les mesures nécessaires pour assurer que les déchets seront valorisés ou éliminés sans mettre en danger la santé de l'homme et sans que soient utilisés des procédés ou méthodes susceptibles de porter préjudice à l'environnement [...] ».

B.14.1. Les parties requérantes reprochent encore à la disposition attaquée d'avoir trop peu tenu compte des études scientifiques qui démontreraient que la coïncinération des déchets dans la production de ciment serait moins polluante pour l'environnement que la simple incinération des déchets.

B.14.2. En ce qui concerne la politique à mener, le législateur décrétoal dispose d'un large pouvoir d'appréciation. La Cour ne peut sanctionner un choix politique et les motifs qui le fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont clairement déraisonnables.

Les travaux préparatoires de la disposition attaquée mentionnent :

« La simplification est une première étape sur la voie d'une taxe générale sur les émissions. La taxe sur les émissions dans l'air taxera effectivement les émissions (*output*), alors que la taxe d'environnement frappant l'incinération/la coïncinération taxe l'*input*. Les connaissances sont toutefois insuffisantes à ce jour pour instaurer une taxe générale sur les émissions » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 965/1, p. 24).

En mettant sur un pied d'égalité, dans l'attente de plus de connaissances scientifiques, les taxes sur l'incinération et sur la coïncinération des déchets, le législateur décrétoal flamand n'a pas opéré un choix politique manifestement erroné ou déraisonnable, compte tenu des autres objectifs qu'il poursuivait en adoptant cette mesure.

B.15.1. Les parties requérantes demandent à la Cour de poser à la Cour de justice des Communautés européennes une question préjudicielle relative à l'interprétation des articles 3 et 4 de la directive-cadre relative aux déchets, combinés ou non avec les articles 2, 3, 6, 10, 174 et 175 du Traité CE. Elles souhaitent savoir si ces dispositions s'opposent à l'unification du tarif de taxation applicable, d'une part, à la coïncinération de déchets dans des fours à ciment, qui constitue, à leur estime, une « valorisation » des déchets et, d'autre part, à l'incinération de ces déchets, qui constitue, selon elles, une forme d'« élimination » des déchets.

B.15.2. En vertu de l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne, « la Cour de justice est compétente pour statuer, à titre préjudiciel : [...] b) sur la validité et l'interprétation des actes pris par les institutions de la Communauté et par la BCE [...] ».

La même disposition précise, en son troisième alinéa :

« Lorsqu'une telle question est soulevée dans une affaire pendante devant une juridiction nationale dont les décisions ne sont pas susceptibles d'un recours juridictionnel de droit interne, cette juridiction est tenue de saisir la Cour de justice ».

Cette obligation ne s'applique pas, dans les cas où n'est en cause que l'interprétation d'une norme communautaire, si cette autorité judiciaire nationale « [a] constaté que la question soulevée n'est pas pertinente ou que la disposition communautaire en cause a déjà fait l'objet d'une interprétation de la part de la Cour ou que l'application correcte du droit communautaire s'impose avec une telle évidence qu'elle ne laisse place à aucun doute raisonnable » (Cour de justice, 6 octobre 1982, C-283/81, *CILFIT*, § 21).

B.15.3. Comme la Cour l'a constaté en B.13.5, le législateur décretaal flamand pouvait fonder la distinction entre les tarifs de taxation applicables au recyclage, à la coïncinération, à l'incinération et au déversement de déchets sur l'impact différent qu'exercent sur l'environnement ces formes de gestion des déchets plutôt que sur leur qualification dans la hiérarchie de traitement des déchets fixée par l'article 3 de la directive-cadre relative aux déchets.

En ce qu'elle est fondée sur la distinction entre la « valorisation » et l'« élimination » des déchets, qui est faite à l'article 3 de la directive-cadre relative aux déchets, la question préjudicielle suggérée n'est pas pertinente.

B.16. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le troisième moyen*

B.17.1. Dans le troisième moyen, les parties requérantes allèguent la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés ou non avec les articles 3 et 4 de la directive-cadre relative aux déchets, avec le principe général communautaire du traitement égal, avec les articles 2, 3, 6, 10, 174 et 175 du Traité CE, avec l'article 23 de la Constitution ainsi qu'avec les principes de bonne gestion, d'utilisation prudente et rationnelle des ressources naturelles, de la correction, par priorité à la source, des atteintes à l'environnement, de proportionnalité et de précaution.

B.17.2. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, il ressort de la requête et de l'exposé du moyen qu'il n'est pas demandé à la Cour de procéder à un contrôle direct au regard des dispositions et principes précités mais au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec ces dispositions. Dès lors que les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée viole le principe d'égalité et de non-discrimination, la Cour est compétente pour vérifier si cette disposition est compatible avec ces dispositions constitutionnelles, combinées avec les articles précités du Traité CE ainsi qu'avec le principe de proportionnalité et de précaution.

B.18.1. Dans une première branche, les parties requérantes reprochent au législateur décentralisé de porter atteinte « au niveau actuel des conditions du marché corrigées par voie de taxe d'environnement entre, d'une part, ceux qui proposent des services en matière de gestion des déchets par le biais d'une valorisation sous forme de coïncinération et, d'autre part, ceux qui proposent des services en matière de gestion des mêmes déchets par l'élimination de ceux-ci ».

B.18.2. On ne saurait déduire des articles 10 et 11 de la Constitution que la différence de niveau entre, d'une part, une taxe sur une forme de valorisation des déchets et, d'autre part, une taxe sur une forme d'élimination des déchets, doive être permanente ou qu'une augmentation de la première taxe doive nécessairement s'accompagner d'une augmentation équivalente de la seconde taxe.

B.18.3. En ce que les parties requérantes font valoir qu'elles bénéficiaient d'une inégalité correctrice qui serait réduite à néant par la disposition attaquée, il convient d'observer, à supposer qu'il ait pu être question d'une inégalité correctrice, que cette mesure doit être de nature temporaire.

B.19.1. Les parties requérantes demandent à la Cour de poser à la Cour de justice des Communautés européennes une question préjudicielle au sujet de l'interprétation du principe général de droit communautaire de l'égalité de traitement, des articles 2, 3, 6, 10, 174 et 175 du Traité CE et des articles 3 et 4 de la directive-cadre relative aux déchets. Elles souhaitent savoir si ces dispositions s'opposent à l'unification du tarif de taxation applicable, d'une part, à la coïncinération de déchets dans des fours à ciment, qui constitue, à leur estime, une « valorisation » des déchets et, d'autre part, à l'incinération de ces déchets qui constitue, selon elles, une forme d'« élimination » des déchets.

B.19.2. Pour les mêmes raisons que celles exprimées en B.15.3, la question préjudicielle n'est pas pertinente.

B.20.1. Dans une deuxième branche, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée, en contradiction avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 23 de la Constitution, démantèlerait progressivement « le niveau de protection de l'environnement et de développement durable juridiquement garanti qu'entendaient instaurer ces conditions du marché corrigées par voie de taxe ».

B.20.2. En ce que le moyen, en cette branche, fait grief à la disposition attaquée de réduire le niveau de protection offert par la législation antérieure, il se confond avec le deuxième moyen et doit être rejeté pour les mêmes motifs.

B.21.1. Dans une troisième branche, les parties requérantes font valoir qu'en contradiction avec les articles 10 et 11 de la Constitution, la disposition attaquée justifie l'uniformisation des tarifs de taxation applicables à l'incinération et à la coïncinération des déchets à la lumière de l'existence du régime de certificats verts.

B.21.2. Il découle des travaux préparatoires mentionnés en B.1.2 et B.12.1 que l'unification des deux tarifs de taxation est justifiée, d'une part, sur la base du constat que la coïncinération des déchets affecte elle aussi l'environnement et, d'autre part, par la volonté de décourager le déversement des déchets combustibles et d'en encourager le recyclage.

En ce que le moyen, en cette branche, postule que l'unification des deux tarifs de taxation est justifiée à la lumière du régime des certificats verts, il n'est pas fondé.

B.22. Le troisième moyen n'est pas fondé.

*En ce qui concerne le quatrième moyen*

B.23. Dans le quatrième moyen, les parties requérantes allèguent la violation des articles 170 et 172 de la Constitution, en ce que la disposition attaquée aurait négligé de définir avec précision le terme de « coïncinération ». Cette disposition aurait ainsi laissé au pouvoir exécutif le soin de déterminer un élément essentiel d'un impôt, à savoir la matière imposable.

B.24. Dans une première branche, les parties requérantes font valoir que l'absence d'une définition de la notion de « coïncinération » a pour conséquence une insécurité juridique.

B.25. Il se déduit des articles 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé et qu'aucune exemption d'impôt ne peut être accordée sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables, exprimé par leurs représentants. Il s'ensuit que la compétence fiscale autonome des régions est une compétence que la Constitution réserve à la



règle visée à l'article 134 de la Constitution et que toute délégation qui porte sur la détermination de l'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

B.26.1. Les parties requérantes se réfèrent à des déclarations faites lors des travaux préparatoires de la disposition attaquée, selon lesquelles la taxe ne frapperait pas la coïncinération dont l'objet est de remplacer des matières premières primaires. Sur la base de ces déclarations, certains redevables seraient exonérés de la taxe.

B.26.2. Dans l'exposé des motifs du projet de décret qui est devenu la disposition attaquée, il a effectivement été déclaré ce qui suit :

« En ce qui concerne la coïncinération, le principe est maintenu, en vertu duquel la taxe ne s'applique pas aux déchets qui remplacent des matières premières primaires dans le processus de production » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2006-2007, n° 965/1, p. 23; voy. également *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 192/4, p. 5, et *Ann.*, Parlement flamand, 13 avril 2005, n° 13, p. 22).

B.26.3. Une déclaration faite lors des travaux préparatoires ne peut toutefois servir à accorder une exonération fiscale qui ne trouve aucun fondement juridique dans un décret.

B.26.4. Il faut observer en l'espèce que la disposition attaquée ne fait pas de distinction selon que les déchets sont coïncinérés pour remplacer des combustibles primaires ou pour remplacer des matières premières. Cette disposition ne soumet à un tarif de taxation inférieur que les résidus du recyclage des déchets de papier et de carton.

B.27.1. Pour le surplus, la notion de « coïncinération » est restreinte par le fait qu'il s'agit d'une valorisation des déchets. La « valorisation » est définie comme suit à l'article 2, 7°, du décret sur les déchets :

« la récupération des matières premières, de produits ou d'énergie des déchets, l'utilisation directe et légale des déchets ainsi que les opérations fixées comme telles par le Gouvernement flamand conformément aux prescriptions européennes en vigueur ».

La coïncinération de déchets en tant que forme de valorisation est par conséquent axée sur l'obtention de matières premières, de produits ou d'énergie ou sur tout autre usage des déchets relevant de la disposition précitée.

B.27.2. En outre, la coïncinération s'opère dans « une installation autorisée à cet effet ». Cette notion vise les installations non spécialisées qui incinèrent des déchets en même temps que des combustibles réguliers et qui disposent d'une autorisation à cette fin. Conformément à l'article 3, point 5, de la directive 2000/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 4 décembre 2000 sur l'incinération des déchets, une installation de coïncinération est définie comme suit :

« une installation fixe ou mobile dont l'objectif essentiel est de produire l'énergie ou des produits matériels et :

- qui utilise des déchets comme combustible habituel ou d'appoint, ou
- dans laquelle les déchets sont soumis à un traitement thermique en vue de leur élimination.

Si la coïncinération a lieu de telle manière que l'objectif essentiel de l'installation n'est pas de produire de l'énergie ou des produits matériels, mais plutôt d'appliquer aux déchets un traitement thermique, l'installation doit être considérée comme une installation d'incinération au sens du point 4.

[...] ».

Cette définition a été reprise à l'article 1.1.2 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 1er juin 1995 fixant les dispositions générales et sectorielles en matière d'hygiène de l'environnement (titre II du VLAREM).

B.27.3. Etant donné que, conformément à l'article 48, § 1er, du décret relatif aux déchets, la taxe est due par les exploitants des établissements autorisés visés à l'article 48, § 2, 15°, il ne peut y avoir de doute quant à savoir qui est le redevable.

Etant donné que dans une installation de coïncinération, seuls peuvent être incinérés les déchets figurant dans l'autorisation susvisée, il ne saurait pas davantage y avoir de doute sur ce que serait la matière imposable.

B.27.4. Dès lors, il est satisfait au principe de légalité contenu dans les articles 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution.

B.28. Dans une deuxième branche, les parties requérantes font valoir que le fait d'avoir négligé de préciser le terme de « coïncinération » a pour effet que la « Openbare Vlaamse Alvalstoffenmaatschappij » (ci-après : OVAM) obtient un pouvoir discrétionnaire pour exonérer certains redevables de la taxe d'environnement sur la coïncinération des déchets. Une inégalité apparaîtrait ainsi entre les coïncinérateurs de déchets pour lesquels l'OVAM estime que la valorisation des déchets n'a pas pour but principal de remplacer des matières premières primaires dans le processus et les coïncinérateurs de déchets pour lesquels l'OVAM estime que la valorisation des déchets a effectivement pour but principal de remplacer des matières premières primaires dans le processus.

B.29. Ce grief n'est pas dirigé contre la disposition attaquée, qui satisfait, comme l'a constaté la Cour, aux exigences du principe de légalité, mais contre son application par l'OVAM.

Une violation qui n'est pas imputable à la norme législative mais à une application éventuellement illégale de celle-ci ne relève pas de la compétence de la Cour.

B.30. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 1er septembre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt