

Numéro du rôle : 5590
Arrêt n° 85/2013 du 13 juin 2013

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 4.8.13 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations, introduit par Eric Neyrinck et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier F. Meersschaut, 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 22 février 2013 et parvenue au greffe le 25 février 2013, un recours en annulation de l'article 4.8.13 du Code flamand de l'aménagement du territoire, tel qu'il a été remplacé par l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations (publié au *Moniteur belge* du 24 août 2012, deuxième édition) a été introduit par Eric Neyrinck, demeurant à 8301 Knokke-Heist, Zeedijk-Albertstrand 478/71, Annick Meurant, demeurant à 2950 Kapellen, Holleweg 41, Jan Stevens, demeurant à 2950 Kapellen, Holleweg 101, Anne Clarck, demeurant à 2600 Berchem, Cogels-Osylei 49, Diederick Van Woensel, demeurant à 2600 Berchem, Cogels-Osylei 49, Jacques Meyvis, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 11, Lily Vandeput, demeurant à 2900 Schoten, Spechtendreef 1, Frans De Block, demeurant à 2900 Schoten, Spechtendreef 1, Ria Van den Bossche, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 4, Eric Spruyt, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 4, Henri De Smedt, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 10, Tom De Smedt, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 10, Gerda Nelen, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 10, Ronny Verbanck, demeurant à 2900 Schoten, Zeurtebaan 36, Sonja Vaerewyck, demeurant à 2900 Schoten, Zeurtebaan 36, Philippe Dieryck, demeurant à 2900 Schoten, Zeurtebaan 34, Marlies Hubrechts, demeurant à 2900 Schoten, Zeurtebaan 34, John Kostense, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 12, Anne Willems, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 12, Jacques Rieke, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 14, Maria Vermeesen, demeurant à 2900 Schoten, Gazellendreef 14, Immanuel Thielemans, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 387/1, Kim De Keirsmaker, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 387/1, Pauline Eeckhout, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 389, Ingrid De Pauw, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 389/3, Christophe Van Dessel, demeurant à 2900 Schoten, Eksterdreef 1-B3, Karina Omblets, demeurant à 2900 Schoten, Eksterdreef 1-B5, Roland d'Exelle, demeurant à 2900 Schoten, Eksterdreef 1/4, Annie Delafontaine, demeurant à 2900 Schoten, Eksterdreef 1/4, Simonne De Bruyne, demeurant à 2900 Schoten, Eksterdreef 1, Luc Moonen, demeurant à 2900 Schoten, Eksterdreef 1A, Stefan Lagast, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 387/2, Véronique Mertens-Tutenel, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 387, Ann Van den Bergh, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 387/2, Magdalena Vandaele, demeurant à 2900 Schoten, Hertendreef 37, Christophe Goossenaerts, demeurant à 2960 Brecht, Markieslaan 11, Erik Hanegreefs, demeurant à 2970 's-Gravenwezel, Wijnegemsteenweg 83-85, Brigitte Dens, demeurant à 2970 's-Gravenwezel, Wijnegemsteenweg 83-85, Hugo Hanegreefs, demeurant à 2900 Schoten, Eksterdreef 1/B6, Betty Lenaerts, demeurant à 2900 Schoten, Eksterdreef 1/B6, Heidi Van Grootel, demeurant à 2900 Schoten, Amerlolaan 63, Ronny Demeulenaere, demeurant à 2900 Schoten, Gagelbaan 27, Linda Van Grootel, demeurant à 2900 Schoten, Gagelbaan 27, Colette Brys, demeurant à 2900 Schoten, Amerlolaan 63, Marcel Van Grootel, demeurant à 2900 Schoten, Amerlolaan 63, Silvio Catalani, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 387, et Alfons Van Mol-Moens, demeurant à 2900 Schoten, Paalstraat 387 B6.

Le 6 mars 2013, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de rendre un arrêt de réponse immédiate.

Des mémoires justificatifs ont été introduits par :

- les parties requérantes;
- le Gouvernement flamand.

Les dispositions de la loi spéciale précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions, les juges-rapporteurs ont proposé à la Cour d'annuler la disposition attaquée en tant qu'elle institue l'article 4.8.13 du Code flamand de l'aménagement du territoire, plus précisément au motif que la délégation que contient cet article au profit du Gouvernement flamand de fixer le montant et les exonérations du droit de rôle n'est pas conforme à l'article 170, § 2, et à l'article 172, alinéa 2, de la Constitution.

A.2. Les parties requérantes acquiescent à la proposition des juges-rapporteurs.

A.3. Le Gouvernement flamand ne partage pas cet avis. En ordre principal, il fait valoir que le droit de rôle est une rétribution, puisqu'il s'agirait de l'indemnité payée pour un service fourni par les autorités publiques au bénéfice du redevable, considéré isolément, et dont le montant est raisonnablement proportionné au coût ou à la valeur du service fourni. Le droit de rôle du Conseil pour les Contestations des Autorisations répondrait à cette définition. Dès lors que le législateur décrétaal avait clairement l'intention d'instaurer une rétribution, la disposition attaquée doit être présumée n'avoir délégué au Gouvernement flamand que le pouvoir de régler les modalités de cette rétribution et non le pouvoir d'établir un impôt. Si le droit de rôle ne répond pas aux caractéristiques d'une rétribution, ceci ne résulterait pas d'une inconstitutionnalité de la disposition décrétaale mais d'une illégalité de la disposition d'exécution, laquelle ne constitue pas l'objet du recours en annulation et ne relève pas de la compétence de la Cour. En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand demande qu'en cas d'annulation, les effets de la disposition attaquée soient maintenus pendant un délai d'au moins six mois (pour toutes les procédures introduites avant l'expiration de ce délai), de sorte que le Parlement flamand dispose d'un délai raisonnable pour adapter le décret. En ce qui concerne la technique du maintien des effets d'une disposition, il est renvoyé à la jurisprudence de la Cour de justice.

- B -

B.1. L'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations remplace, dans le Code flamand de l'aménagement du territoire, la totalité du chapitre relatif au Conseil pour les Contestations des Autorisations. Toutefois, le recours en annulation concerne uniquement la disposition qui règle le droit de rôle.

Le nouvel article 4.8.13 du Code flamand de l'aménagement du territoire dispose :

« Le demandeur doit payer un droit de mise au rôle. Le Gouvernement flamand fixe le montant, l'échéance, les modalités de paiement et les exonérations. Lorsque le droit de rôle n'est pas payé à temps, la requête est déclarée irrecevable ».

B.2. Dans leur moyen unique, les parties requérantes invoquent la violation des articles 10, 11, 13, 23, 170 et 172 de la Constitution, lus isolément ou en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, avec les articles 1er, 3, 6 et 9 de la Convention d'Aarhus, avec les articles 4, 6 et 9 de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement, avec les articles 144, 145, 160 et 161 de la Constitution et avec le « principe général du raisonnable ».

B.3. Le droit d'accès au juge est un principe général de droit, qui doit être garanti à chacun dans le respect des articles 10 et 11 de la Constitution. Ce droit peut faire l'objet de limitations, y compris de nature financière, pour autant que ces limitations ne portent pas atteinte au droit d'accès à un juge, dans sa substance même. En soi, l'instauration d'un droit de rôle ne porte pas atteinte à ce droit (voy. l'arrêt n° 88/2012 du 12 juillet 2012, B.4.1).

B.4. Bien que le droit de rôle soit un droit spécial dû à titre de contribution aux frais de la procédure, cet élément ne permet pas de le considérer comme la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit d'un redevable, considéré individuellement. Il s'agit dès lors d'un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution (voy. l'arrêt n° 88/2012, B.11.1).

Le mémoire justificatif introduit par le Gouvernement flamand ne contient aucun élément qui contredise ce constat. Pour pouvoir être considérée comme une rétribution, conformément à ce que soutient le Gouvernement flamand, l'indemnité doit être raisonnablement proportionnée au coût ou à la valeur du service fourni.

Le droit de rôle ne constitue généralement qu'une contribution très modeste aux frais de la procédure. S'il était effectivement établi proportionnellement au coût de la procédure, le montant dû constituerait un obstacle financier qui restreindrait de manière disproportionnée le droit d'accès au juge.

B.5. Il se déduit de l'article 170, § 2, et de l'article 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 matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve en l'espèce au décret et que toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur décréteur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur décréteur.

Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt (jurisprudence constante, voy. notamment l'arrêt n° 88/2012, B.8.1-B.8.3).

B.6. Le nouvel article 4.8.13 du Code flamand de l'aménagement du territoire autorise le Gouvernement flamand à fixer, notamment, le montant et les exonérations du droit de rôle. Cette délégation n'est compatible ni avec l'article 170, § 2, ni avec l'article 172, alinéa 2, de la Constitution puisqu'elle porte sur les éléments essentiels d'un impôt (voy., *mutatis mutandis*, l'arrêt n° 124/2006 du 28 juillet 2006, B.9). En conséquence, le grief formulé par les parties requérantes est fondé.

B.7. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner la violation éventuelle des autres dispositions invoquées dans le moyen, qui ne pourrait conduire à une annulation plus ample, la disposition attaquée doit être annulée, en tant qu'elle introduit l'article 4.8.13 du Code flamand de l'aménagement du territoire.

Afin de tenir compte des difficultés budgétaires et administratives qu'entraînerait le remboursement des impôts déjà payés, d'une part, et de permettre au législateur décréteil de mettre la disposition attaquée en conformité avec les articles 170 et 172 de la Constitution, d'autre part, les effets de la disposition attaquée doivent être maintenus comme il est indiqué dans le dispositif.

Par ces motifs,

la Cour

- annule l'article 5 du décret de la Région flamande du 6 juillet 2012 modifiant diverses dispositions du Code flamand de l'Aménagement du Territoire, en ce qui concerne le Conseil pour les Contestations des Autorisations, en tant qu'il introduit l'article 4.8.13 dans le Code précité;

- maintient les effets de la disposition annulée jusqu'au 31 décembre 2013.

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 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 13 juin 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt