

Numéro du rôle : 5472
Arrêt n° 108/2013 du 18 juillet 2013

## ARRET

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 46, § 3, 5°, du décret de la Région flamande du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets, introduit par la SA « Holcim Belgique » et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et J. Spreutels, des juges A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite R. Henneuse, 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 27 août 2012 et parvenue au greffe le 28 août 2012, un recours en annulation de l'article 46, § 3, 5°, du décret de la Région flamande du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets (publié au *Moniteur belge* du 28 février 2012) a été introduit par la SA « Holcim Belgique », dont le siège social est établi à 1400 Nivelles, avenue Jean Monnet, bâtiment 1, la SA « Geocycle », dont le siège social est établi à 7034 Obourg, rue des Fabriques 2, et l'ASBL « Fédération de l'Industrie Cimentière Belge » (en abrégé FEBELCEM), dont le siège social est établi à 1170 Bruxelles, boulevard du Souverain 68.

Des mémoires et des mémoires en réplique ont été introduits par :

- la SA « INDAVER », dont le siège social est établi à 2030 Anvers, Poldervlietweg 5, Haven 550;

- le Gouvernement flamand.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 7 mai 2013 :

- ont comparu :

. Me M. van Dievoet, avocat au barreau de Bruxelles, pour les parties requérantes;

. Me D. Devos, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SA « INDAVER »;

. Me A. Gelijkens *loco* Me W. Slosse, avocats au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et J.-P. Snappe 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 constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours. Les parties requérantes ne justifient pas de l'intérêt requis à l'annulation de l'article 46, § 3, 5°, du décret du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets (ci-après : le décret sur les matériaux). L'on n'aperçoit pas en quoi l'instauration d'un tarif zéro pour la co-incinération de certains déchets affecterait défavorablement la situation des parties requérantes. Selon le Gouvernement flamand, le recours doit être considéré comme une action populaire.

A.1.2. La SA « Indaver », partie intervenante, estime que les parties requérantes n'ont pas intérêt au recours, dans la mesure où elles font valoir que ce n'est pas le tarif zéro en soi, mais que ce sont uniquement les conséquences découlant implicitement mais certainement de cette taxe nulle qui affecteraient défavorablement leurs intérêts économiques. Selon la SA « Indaver », l'annulation éventuelle du tarif zéro ne saurait avoir pour effet que l'utilisation de certains autres déchets qui ne satisfont pas aux critères mentionnés dans la disposition attaquée serait, par cela seul, soumise à une taxe sur les déchets ou en serait exonérée.

A.1.3. Les parties requérantes font valoir qu'elles justifient toutes d'un intérêt à l'annulation. La première partie requérante a, en tant que producteur de ciment, intérêt à l'annulation d'une disposition qui instaure (tout au moins implicitement) une taxe sur l'utilisation de déchets en tant que matière première de substitution. La deuxième partie requérante, en tant que société de transformation de déchets, justifie également de l'intérêt requis, soit en tant que redevable elle-même, soit en tant que client auprès d'un fournisseur de déchets qui est redevable de la taxe. La troisième partie requérante est une fédération professionnelle qui défend l'intérêt collectif de l'industrie belge du ciment.

Le tarif zéro est attaqué parce qu'une catégorie de déchets comparables aux déchets mentionnés dans la disposition en cause est injustement exclue de la taxe nulle et parce que, de manière implicite mais certaine, la taxe de base originaire sur la « co-incinération de déchets » est étendue. Les intérêts économiques des parties requérantes sont affectés de manière défavorable, non par la taxe nulle en soi, mais par les conséquences qui découlent, de manière implicite mais certaine, de cette dernière.

Selon les parties requérantes, le Gouvernement flamand et la SA « Indaver » ne tiennent pas compte du fait que l'instauration d'un tarif zéro étend la base d'imposition originaire, étant donné que l'on taxe désormais non seulement la « co-incinération de déchets » mais également (tout au moins implicitement) l'« utilisation de déchets ». Dans ce cas, les parties requérantes ont certainement intérêt à l'annulation du tarif zéro : avec la suppression du tarif zéro, l'extension implicite de la base d'imposition disparaît également d'office.

A.2.1. Les parties requérantes estiment que la partie intervenante ne justifie pas de l'intérêt requis, vu que l'annulation éventuelle de la disposition attaquée n'aurait aucun impact économique sur l'exploitation de la SA « Indaver » et ne donnerait pas davantage lieu à une réorientation des flux de déchets.

A.2.2. La partie intervenante soutient qu'elle joue, en tant qu'entreprise de haute technologie spécialisée dans la gestion durable et intégrale des déchets et dans la transformation des déchets, un rôle de premier plan dans la mise en œuvre de la politique flamande en matière de déchets. Étant donné qu'une grande partie des déchets utilisés dans l'industrie du ciment peut également être incinérée dans les installations de la partie intervenante, l'annulation de la disposition attaquée aurait pour effet que les déchets ne lui seraient plus confiés pour incinération, ce qui entraînerait pour elle un préjudice économique considérable. Par conséquent, la partie intervenante a indéniablement intérêt au maintien de la disposition attaquée.

### *Quant au premier moyen*

A.3.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 23, 170 et 172 de la Constitution.

Concernant la violation des articles 170 et 172 de la Constitution, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée instaure, par dérogation au tarif de base figurant à l'article 46, § 1er, 17°, du décret sur les matériaux, une taxe nulle pour l'utilisation, dans une installation de co-incinération, de certains déchets qui satisfont aux conditions mentionnées dans la disposition attaquée. Dans l'exposé des motifs, l'instauration de cette taxe nulle est justifiée par la volonté d'« offrir une sécurité juridique à la distinction entre l'utilisation de déchets comme matière première de substitution et leur utilisation comme combustible dans des installations de co-incinération axées sur la fabrication de matériaux ». Par conséquent, la taxe nulle est censée s'appliquer aux déchets qui sont utilisés en tant que « matière première de substitution » et qui remplacent donc des matières premières primaires dans le processus de production. Cela implique que les déchets qui sont utilisés en tant que matière première de substitution et qui ne satisfont pas aux conditions prévues par la disposition attaquée sont considérés, au moins implicitement, comme étant soumis à la taxe de base pour la co-incinération de déchets, prévue à l'article 46, § 1er, 17°, précité, à savoir sept euros par tonne. Du fait qu'une taxe (fût-ce au taux zéro) est prévue pour l'« utilisation » de certaines « matières premières de substitution », il est instauré, tout au moins implicitement et sans aucun fondement décrétoal, en contradiction avec le principe de légalité en matière fiscale et avec la base d'imposition inscrite à l'article 46, § 1er, 17°, une taxe de sept euros par tonne pour l'utilisation de déchets en remplacement de matières premières primaires (« matières premières de substitution ») dans une installation de co-incinération, dès qu'il n'est pas satisfait aux conditions fixées par la disposition attaquée. Selon les parties requérantes, il s'ensuit que, d'une part, l'utilisation de déchets dangereux qui satisfont aux critères fixés par la disposition attaquée et, d'autre part, l'utilisation de déchets (dangereux ou non) qui ne satisfont pas à ces critères sont soumises à une taxe de sept euros par tonne, même lorsque l'utilisation de ces déchets est, en vertu du permis d'environnement, qualifiée de recyclage et que ces déchets sont donc utilisés dans l'installation de co-incinération en tant que matière première de substitution (et ne sont donc pas co-incinérés).

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée n'est compatible avec le principe de légalité en matière fiscale que si elle est interprétée en ce sens qu'elle s'applique uniquement aux matières premières qui sont principalement utilisées dans le processus de production en tant que combustible normal ou complémentaire et qui sont donc effectivement « co-incinérées », et qu'elle ne s'applique pas aux autres déchets utilisés en tant que matière première de substitution dans une installation de co-incinération. Il ressort toutefois des travaux préparatoires que la disposition attaquée a été instaurée pour asseoir dans un décret la différence entre « matière première de substitution » et « combustible de substitution ». La disposition attaquée viole dès lors le principe de légalité en matière fiscale en ce qu'elle s'applique aux déchets qui sont principalement utilisés pour remplacer des matières premières primaires dans le processus de production, de sorte qu'elle établit implicitement une taxe d'environnement de sept euros par tonne pour l'utilisation de matières premières de substitution qui ne satisfont pas aux conditions fixées dans la disposition attaquée, sans qu'existe pour ce faire un fondement décrétoal.

A.3.2. Concernant la violation de l'article 23 de la Constitution, les parties requérantes font valoir que la disposition attaquée n'est pas compatible avec cette disposition constitutionnelle, combinée avec l'article 3 du décret sur les matériaux, qui établit une hiérarchie du traitement des déchets. La disposition attaquée établit un obstacle supplémentaire au recyclage des déchets qui ne satisfont pas aux conditions fixées par la disposition attaquée. Ainsi, le « recyclage » de déchets est mis sur le même pied que la « valorisation » de déchets, laquelle occupe pourtant un rang inférieur dans la hiérarchie fixée par le décret sur les matériaux. Or, en matière de protection de l'environnement, l'article 23 de la Constitution contient une obligation de *standstill* qui s'oppose à ce que le législateur compétent réduise, sans motifs tenant à l'intérêt général, le niveau de protection offert par la législation en vigueur. En adoptant la disposition attaquée, le législateur décrétoal a créé, sans la moindre justification raisonnable, une situation offrant un niveau de protection sensiblement inférieur, étant donné qu'il est fait obstacle au recyclage dans certaines circonstances ou que celui-ci est tout au moins rendu moins attrayant.

A.4.1. Le Gouvernement flamand estime que le premier moyen, en ce qu'il est pris de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution, est irrecevable, vu que c'est précisément la disposition attaquée qui instaure une taxe nulle. Le moyen, qui critique l'absence d'une disposition décrétoale, manque dès lors en fait.

En outre, en ce qu'il est fondé sur la violation des articles 170 et 172 de la Constitution, le premier moyen est infondé. En effet, la disposition attaquée n'instaure pas de taxe d'environnement supplémentaire, de sorte qu'il ne saurait être question d'une violation de ces dispositions constitutionnelles. Le législateur décrétoal visait uniquement à faire la clarté sur la distinction qui existe, dans le domaine de la co-incinération, entre, d'une part, les matières premières de substitution et, d'autre part, les combustibles de substitution. La co-incinération de

déchets est encore toujours soumise à une taxe. La taxe de base s'élève à sept euros par tonne mais, pour la co-incinération de certains déchets, la disposition attaquée prévoit un tarif zéro.

A.4.2. En ce que le premier moyen est pris de la violation de l'article 23 de la Constitution, le Gouvernement flamand fait valoir que les parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt à cet égard. On peut en effet se demander si cette disposition constitutionnelle garantit également le droit à la protection à un environnement sain pour les personnes morales, comme les parties requérantes.

En ce qu'il est fondé sur la violation de l'article 23 de la Constitution, le premier moyen est, quoi qu'il en soit, dénué de fondement. Le Gouvernement flamand souligne que le législateur décrétoal dispose d'un pouvoir d'appréciation étendu pour déterminer sa politique en matière de protection de l'environnement. Il renvoie à l'arrêt n° 145/2006 du 28 septembre 2006 et à l'arrêt n° 121/2008 du 1er septembre 2008, dans lesquels la Cour a jugé qu'une taxe sur la co-incinération de déchets était compatible avec l'article 23 de la Constitution.

Selon le Gouvernement flamand, l'allégation des parties requérantes selon laquelle la disposition attaquée entrave le recyclage de déchets qui ne satisfont pas aux critères fixés par la disposition attaquée est inexacte. Il relève que la taxe de base sur la co-incinération est intégralement maintenue. Le fait que la co-incinération constitue une « valorisation » ne change rien au fait qu'elle demeure un mode de traitement des déchets qui nuit à l'environnement. Le législateur décrétoal peut fonder la distinction entre les taux de la taxe applicables au recyclage, à la co-incinération, à l'incinération et au déversement des déchets, sur l'impact environnemental différent de ces formes de gestion de déchets plutôt que sur leur qualification dans la hiérarchie des traitements de déchets. Le Gouvernement flamand estime dès lors que la disposition attaquée ne porte nullement atteinte à l'obligation de *standstill* prévue par l'article 23 de la Constitution.

A.5.1. Selon la partie intervenante, la SA « Indaver », les parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt au premier moyen, étant donné que le nouveau régime leur est plus favorable que l'ancien.

A.5.2. Concernant la violation des articles 170 et 172 de la Constitution, la SA « Indaver » estime que le point de vue des parties requérantes, selon lequel la co-incinération des déchets utilisés comme « matière première de substitution » ne relève pas de la base d'imposition fixée à l'article 46, § 1er, 17°, de sorte qu'une diminution de la taxe ne saurait par conséquent être octroyée pour ces déchets, est manifestement erroné. Le fait de savoir dans quel but ces déchets sont co-incinérés est en effet sans importance pour déterminer l'obligation de payer la taxe. A partir du moment où les déchets sont co-incinérés, une taxe de sept euros par tonne doit être appliquée. L'exonération alléguée par les parties requérantes ne trouve, selon la SA « Indaver », aucun appui dans le texte du décret sur les matériaux. A cet égard, la partie intervenante renvoie aux arrêts n°s 145/2006 et 121/2008, précités. Par ailleurs, la disposition attaquée ne prévoit pas d'exemption de la taxe mais dispose uniquement que la taxe s'élève à zéro euro par tonne pour les matières premières de substitution qu'elle désigne.

A.5.3. Concernant la violation de l'article 23 de la Constitution, la SA « Indaver » soutient que le moyen est irrecevable, étant donné que les parties requérantes n'exposent pas en quoi la disposition attaquée violerait cette disposition constitutionnelle.

Le moyen est par ailleurs non fondé, parce que l'on n'aperçoit pas pourquoi la disposition attaquée impliquerait un recul du niveau de protection existant. S'agissant de l'affirmation des parties requérantes selon laquelle le recyclage de déchets est mis sur le même pied que la valorisation des déchets, la SA « Indaver » observe, en se référant au décret sur les matériaux, que le recyclage constitue également une forme de valorisation. Les parties requérantes donnent dès lors une interprétation erronée à la notion de « recyclage ». Enfin, la SA « Indaver » renvoie à l'arrêt n° 121/2008, précité, dans lequel la Cour a jugé, dans une affaire analogue, que l'article 23 de la Constitution n'était pas violé.

#### *Quant au second moyen*

A.6. Les parties requérantes prennent un second moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. La disposition attaquée établit une différence de traitement injustifiable, en fonction de la fraction minérale qu'ils contiennent, entre les déchets « dangereux » et les déchets « non dangereux » qui sont utilisés dans une installation de co-incinération et qui satisfont aux autres conditions prévues par cette disposition. Le tarif zéro est réservé aux déchets non dangereux. Or, les déchets dangereux et les déchets non dangereux sont

comparables en ce qui concerne la taxe d'environnement sur l'incinération ou la co-incinération, de sorte que des situations égales sont traitées différemment, sans qu'existe pour ce faire une justification raisonnable.

En prévoyant la taxe nulle attaquée, le législateur décretaal a voulu fixer la frontière entre, d'une part, les « combustibles de substitution » soumis à une taxe d'environnement et, d'autre part, les « matières premières de substitution », qui ne sont en principe pas soumises à une taxe d'environnement. Cette distinction n'a aucun rapport avec la distinction entre les déchets dangereux et les déchets non dangereux. Selon les parties requérantes, la recherche de la sécurité juridique concernant la délimitation de l'obligation de payer la taxe pour les déchets à co-incinérer, en fonction de l'objectif de l'utilisation des déchets dans une installation de co-incinération, ne justifie pas que la taxe nulle ne puisse pas être appliquée à la co-incinération de déchets dangereux lorsque ces derniers satisfont aux mêmes conditions que celles que la disposition attaquée prévoit pour les déchets non dangereux.

La différence de traitement entre les déchets dangereux et les déchets non dangereux ne peut pas non plus être justifiée par les effets potentiels sur l'environnement qu'impliquerait la co-incinération de ces déchets, ni par l'objectif de gestion durable des matériaux qui fonde le nouveau décret.

A.7.1. Le Gouvernement flamand soutient que les parties requérantes n'ont pas intérêt au second moyen, étant donné qu'elles n'indiquent pas qu'elles incinèrent ou souhaitent faire incinérer des déchets dangereux.

A.7.2. Selon le Gouvernement flamand, le moyen n'est pas fondé, vu qu'il existe une différence fondamentale entre les déchets dangereux et les déchets non dangereux, différence qui est confirmée dans le décret sur les matériaux. Étant donné qu'il s'agit de types différents de déchets, le législateur décretaal peut prévoir un régime différent. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, il n'est nullement question de situations suffisamment comparables. En outre, l'incinération ou la co-incinération de déchets dangereux ont un impact plus défavorable sur l'environnement que l'incinération de déchets non dangereux, de sorte qu'il est raisonnablement justifié d'exclure l'application du tarif zéro pour les déchets dangereux.

A.8. La SA « Indaver » se rallie au point de vue du Gouvernement flamand, selon lequel il s'agit en l'occurrence de situations différentes : la nature des déchets utilisés dans une installation de co-incinération - déchets dangereux ou déchets non dangereux - est fondamentalement différente. En outre, la co-incinération de déchets dangereux a un impact nettement plus négatif sur l'environnement que la co-incinération de déchets non dangereux.

- B -

### *Quant à la disposition attaquée et à son contexte*

B.1. Le recours en annulation porte sur l'article 46, § 3, 5°, alinéa 1er, du décret de la Région flamande du 23 décembre 2011 relatif à la gestion durable de cycles de matériaux et de déchets (ci-après : le décret sur les matériaux), qui dispose :

« § 3. Un tarif de 0 euro/tonne s'applique aux déchets suivants :

[...]

5° l'utilisation dans une installation de co-incinération de déchets non dangereux dont le pouvoir calorifique inférieur, calculé sur le résidu sec, est inférieur à 8 MJ/kg, et dont la fraction minérale, y compris les carbonates, exprimée en pour cent en poids de résidu de

condres sur du résidu sec, est supérieure à 50 %, et qui sont utilisés à cause de leur fraction minérale, à l'exception des déchets qui sont utilisés comme des eaux usées.

[...] ».

B.2.1. La réglementation relative à la taxe d'environnement sur la co-incinération de déchets a été modifiée à plusieurs reprises.

B.2.2. Avant l'entrée en vigueur du décret de la Région flamande du 22 avril 2005 portant diverses mesures en matière d'environnement et d'agriculture, la co-incinération de déchets était exonérée de toute taxe d'environnement, contrairement à l'incinération des déchets dans un four autorisé pour l'incinération des déchets industriels.

B.2.3. Le décret précité du 22 avril 2005 a instauré une taxe sur la co-incinération de déchets.

L'article 25 de ce décret, qui a inséré un article 47, § 2, 29°, dans le décret du 2 juillet 1981 sur les déchets, a été justifié comme suit au cours des travaux préparatoires :

« La proposition porte par ailleurs sur une clarification du régime de taxation de la co-incinération des déchets. Pour la co-incinération de déchets dans une installation autorisée, le taux est fixé au montant forfaitaire de 3 euros par tonne. Pour les déchets dangereux, il est de 4 euros par tonne. La co-incinération des déchets est certes considérée comme une valorisation, mais une taxe d'environnement réduite est malgré tout prévue, parce que les déchets sont définitivement détruits. La taxe sur la co-incinération des déchets moins élevée que la taxe sur l'incinération des déchets permet de respecter la hiérarchie du traitement des déchets. Cette modification est également la conséquence de la transposition de la directive européenne sur l'incinération des déchets, qui établit une distinction claire entre incinération et co-incinération des déchets. Cette distinction a été établie dans les définitions insérées, lors de la transposition de la directive, dans le titre II du VLAREM. Ceci met également fin au débat concernant la taxation ou non de l'incinération de déchets dans l'industrie cimentière. La taxe d'environnement n'est clairement due que pour les déchets qui sont introduits dans un processus de co-incinération en raison de leur valeur calorifique. La valorisation des déchets dont l'objectif principal est de remplacer des matières premières dans le processus n'est pas soumise à la taxe, même si ces déchets contiennent des éléments organiques.

Le projet adapte également à la réglementation actuelle l'exonération dont bénéficie l'incinération ou la co-incinération de résidus du traitement de déchets animaux » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2004-2005, n° 192/1, p. 7).

Par son arrêt n° 145/2006 du 28 septembre 2006, la Cour a rejeté le recours en annulation introduit contre l'article 25 du décret du 22 avril 2005.

B.2.4. Le décret du 22 décembre 2006 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2007 a intégralement remplacé le chapitre IX (« Redevances écologiques ») du décret du 2 juillet 1981 sur les déchets.

L'article 48, § 2, 15°, du décret sur les déchets, inséré par l'article 46 du décret précité du 22 décembre 2006, prévoit, avec effet au 1er janvier 2007, une taxe d'environnement de 7 euros par tonne pour la co-incinération de déchets dans une installation autorisée à cet effet.

L'article 46 du décret du 22 décembre 2006 aligne la taxe frappant la co-incinération des déchets sur celle frappant leur incinération. Cette disposition a été justifiée comme suit au cours des travaux préparatoires :

« La présente proposition instaure un tarif de taxation uniforme pour l'incinération et la co-incinération 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 co-incinération, 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 co-incinération 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 co-incinération, 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).



Par son arrêt n° 121/2008 du 1er septembre 2008, la Cour a rejeté le recours introduit contre l'article 48, § 2, 15°, du décret sur les déchets.

Dans cet arrêt, la Cour a relevé que la simplification de la réglementation relative aux taxes sur les déchets que poursuit le législateur décrétoal constituait « ‘ 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 (*output*), alors que la taxe d'environnement frappant l'incinération/la co-incinération 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) » (arrêt n° 121/2008, B.12.1).

B.2.5. Le décret du 18 décembre 2009 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2010 a modifié notamment les articles 47 et 48 du décret sur les déchets. Cette modification vise à préciser les conditions auxquelles la taxe sur la co-incinération de déchets dans les fours à ciment est due. Cette précision entraîne qu'il faut utiliser comme critère de détermination de la taxe sur la co-incinération de déchets, non pas la définition de déchet combustible, mais bien la définition de co-incinération.

B.2.6. L'article 46, § 1er, 17°, du décret sur les matériaux du 23 décembre 2011 maintient intégralement la taxe d'environnement que l'article 48, § 2, 15°, du décret sur les déchets prévoyait pour la co-incinération de déchets. Ainsi, la taxe d'environnement sur la co-incinération de déchets dans une installation autorisée à cet effet reste en principe fixée à 7 euros par tonne.

L'article 46, § 3, 5°, attaqué du décret sur les matériaux prévoit toutefois un tarif de zéro euro par tonne pour l'utilisation de déchets dans une installation de co-incinération, lorsqu'il est cumulativement satisfait aux quatre conditions suivantes :

- les déchets ne sont pas dangereux;
- le pouvoir calorifique inférieur, calculé sur le résidu sec, est inférieur à 8 MJ/kg;
- la fraction minérale, y compris les carbonates, exprimée en pour cent en poids de résidu de cendres sur du résidu sec, est supérieure à 50 %;
- les déchets sont utilisés en raison de leur fraction minérale, à l'exception des déchets qui sont utilisés comme eaux usées.

#### *Quant à la recevabilité du recours*

B.3.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.3.2. Les parties requérantes estiment qu'en tant que, respectivement, producteur de ciment, société de transformation de déchets et fédération professionnelle défendant l'intérêt collectif de l'industrie cimentière belge, elles auraient intérêt à l'annulation d'une disposition sur la base de laquelle une taxe sur les déchets serait introduite (tout au moins implicitement) pour l'utilisation de déchets en tant que matière première de substitution. Le tarif zéro est attaqué parce qu'une catégorie de déchets qui seraient comparables aux déchets mentionnés dans la disposition attaquée serait injustement exclue de la taxe nulle et parce que, de manière implicite mais certaine, la taxe de base originaire, applicable à la « co-incinération de déchets », serait étendue. Les intérêts économiques des parties requérantes seraient affectés défavorablement, non par la taxe nulle en soi, mais par les conséquences qui découleraient, de manière implicite mais certaine, de cette taxe nulle.

B.3.3. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours, parce que les parties requérantes ne justifieraient pas de l'intérêt requis à l'annulation de la disposition attaquée. L'instauration d'un tarif zéro pour la co-incinération de certains déchets ne saurait en aucun cas affecter défavorablement la situation des parties requérantes.

B.3.4. La première partie requérante est un producteur de ciment dont les intérêts économiques pourraient être affectés directement et défavorablement par la disposition attaquée.

Etant donné que l'intérêt de l'une des parties requérantes a été démontré, il n'y a pas lieu d'examiner si les autres parties requérantes justifient également d'un intérêt.

L'exception est rejetée.

*Quant au fond*

*En ce qui concerne les articles 170 et 172 de la Constitution*

B.4. Le premier moyen, en sa première branche, est pris de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée violerait le principe de légalité en matière fiscale dans la mesure où elle s'appliquerait à des déchets qui sont principalement utilisés pour remplacer des matières premières primaires dans le processus de production, de sorte qu'elle instaurerait implicitement une taxe d'environnement de 7 euros par tonne pour l'utilisation de « matières premières de substitution » qui ne répondent pas aux conditions fixées par la disposition attaquée, sans qu'existe un fondement décrétoal pour ce faire.

B.5. Il ressort des travaux préparatoires que le législateur décrétoal entendait que la disposition attaquée « [apporte] une clarification pour offrir une sécurité juridique à la distinction entre l'utilisation de déchets comme matière première de substitution ou comme combustible dans les installations de co-incinération axées sur la fabrication de matériaux » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2010-2011, 1233/1, p. 36).

Pour cette raison, il a fixé dans l'article 46, § 3, 5°, attaqué, quatre conditions auxquelles les déchets doivent satisfaire pour être considérés comme matière première de substitution. Lorsque ces conditions sont remplies, un taux zéro s'applique à l'utilisation de tels déchets

dans une installation de co-incinération. La co-incinération d'autres déchets qui ne remplissent pas ces quatre conditions reste soumise au tarif de 7 euros par tonne, conformément à l'article 46, § 1er, 17°, du décret sur les matériaux.

Les parties requérantes se fondent sur une lecture erronée de la disposition attaquée en ce qu'elles en déduisent que le législateur décrétoal aurait instauré une taxe d'environnement sur l'utilisation de déchets comme matière première de substitution pour la co-incinération de déchets qui ne satisfont pas aux conditions précitées.

B.6. Le premier moyen, en sa première branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne l'article 23 de la Constitution*

B.7. Le premier moyen, en sa seconde branche, est pris de la violation de l'article 23, de la Constitution, combiné avec l'article 3 du décret sur les matériaux.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée instaurerait un obstacle supplémentaire au recyclage de déchets qui ne remplissent pas les conditions de la disposition attaquée. Le « recyclage » de déchets serait ainsi mis sur le même pied que la « valorisation » de déchets, laquelle occupe pourtant un rang inférieur dans la hiérarchie établie par le décret sur les matériaux. Or, l'article 23 de la Constitution impliquerait, en matière de protection de l'environnement, une obligation de *standstill* s'opposant à ce que le législateur compétent réduise, sans qu'existent des motifs liés à l'intérêt général, le niveau de protection offert par la législation en vigueur.

B.8. En l'espèce, la Cour est invitée à contrôler la disposition décrétoale attaquée au regard de l'article 23 de la Constitution, combiné avec l'article 3 du décret sur les matériaux. La Cour n'est pas compétente pour effectuer un contrôle indirect au regard de cette disposition décrétoale, de sorte que le moyen est irrecevable dans cette mesure.

B.9.1. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes n'auraient pas d'intérêt à la seconde branche du premier moyen.

B.9.2. Etant donné que la première partie requérante a justifié de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la disposition attaquée, elle ne doit pas justifier au surplus d'un intérêt au moyen.

B.10.1. 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.10.2. 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.10.3. La Cour doit donc vérifier si la disposition attaquée, qui instaure un tarif zéro pour l'utilisation de déchets dans une installation de co-incinération lorsque les conditions contenues dans cette disposition sont remplies, est compatible avec l'article 23 de la Constitution.

B.11.1. Comme il est mentionné en B.5, le législateur décrétoal entendait préciser, par la disposition attaquée, la distinction entre l'utilisation de déchets en tant que « matière première de substitution » ou en tant que « combustible de substitution ».

B.11.2. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la mesure contenue dans la disposition attaquée ne réduit pas le niveau de protection offert par la législation en vigueur.

Ainsi qu'il est mentionné en B.5, la taxe d'environnement s'appliquant à la co-incinération des déchets dans une installation autorisée à cet effet est en principe fixée à 7 euros par tonne. Comme la Cour l'a jugé par son arrêt n° 121/2008 du 1er septembre 2008 (B.13.5), si la co-incinération constitue une « valorisation », il n'en demeure pas moins qu'elle est un mode polluant de traitement des déchets. En prévoyant un tarif zéro pour la co-incinération de certains déchets, à savoir les déchets qui sont incinérés en tant que « matière première de substitution », le législateur décrétole a voulu encourager ce mode de traitement de déchets, puisqu'il a un effet moins néfaste sur l'environnement que l'incinération ou le déversement. En B.15.3 du même arrêt, la Cour a jugé que le législateur décrétole pouvait fonder la distinction entre les tarifs de taxation applicables au recyclage, à la co-incinération, à l'incinération et au déversement de déchets sur l'impact différent qu'exercent ces formes de gestion des déchets sur l'environnement plutôt que sur leur qualification dans la hiérarchie de traitement des déchets fixée à l'article 3 de la directive-cadre relative aux déchets.

Eu égard au large pouvoir d'appréciation dont dispose le législateur décrétole pour arrêter sa politique en matière de protection de l'environnement, il n'est pas sans justification raisonnable de prévoir un tarif zéro pour l'utilisation de déchets dans une installation de co-incinération, lorsque les conditions imposées par la disposition attaquée sont remplies.

B.12. Le premier moyen, en sa seconde branche, n'est pas fondé.

*En ce qui concerne les articles 10 et 11 de la Constitution*

B.13. Le second moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Selon les parties requérantes, la disposition attaquée instaurerait une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, les déchets dangereux et, d'autre part, les déchets non dangereux, en ce que le tarif zéro ne serait réservé qu'aux déchets non dangereux.

B.14.1. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes n'auraient pas d'intérêt au second moyen.

B.14.2. Etant donné que la première partie requérante a justifié de l'intérêt requis pour demander l'annulation de la disposition attaquée, elle ne doit pas justifier au surplus d'un intérêt au moyen.

B.15. Il ressort du décret sur les matériaux que le législateur décrétoal a opéré une distinction entre les déchets dangereux et les déchets non dangereux (notamment à l'article 2, 13°, à l'article 22 et aux articles 29 à 31). Puisqu'il s'agit de différentes sortes de déchets, le législateur décrétoal pouvait prévoir un régime différencié, notamment en matière de taxes d'environnement. En outre, la co-incinération de déchets dangereux a un effet plus néfaste sur l'environnement que la co-incinération de déchets non dangereux.

La disposition attaquée n'est dès lors pas incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, dans la mesure où elle ne prévoit un tarif zéro que pour la co-incinération de déchets non dangereux.

B.16. Le second 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 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 18 juillet 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt