

Numéro du rôle : 6052
Arrêt n° 162/2015 du 19 novembre 2015

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 2, 1° et 3°, 6, 11 et 13 du décret de la Région flamande du 28 février 2014 modifiant le décret du 2 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes, introduit par la SA « Rütgers Belgium ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Alen,

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 3 octobre 2014 et parvenue au greffe le 6 octobre 2014, la SA « Rütgers Belgium », assistée et représentée par Me E. Van Hooydonck, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation des articles 2, 1° et 3°, 6, 11 et 13 du décret de la Région flamande du 28 février 2014 modifiant le décret du 2 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes (publié au *Moniteur belge* du 3 avril 2014).

Des mémoires ont été introduits par :

- la régie portuaire communale « Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen », assistée et représentée par Me F. Vandendriessche et Me F. Lahaye, avocats au barreau de Bruxelles;

- la société anonyme de droit public « Maatschappij van de Brugse Zeehaven », assistée et représentée par Me F. Vandendriessche et Me F. Lahaye;

- la régie communale autonome « Haven Oostende », assistée et représentée par Me F. Vandendriessche et Me F. Lahaye;

- la société anonyme de droit public « Havenbedrijf Gent », assistée et représentée par Me F. Vandendriessche et Me F. Lahaye;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me F. Vandendriessche, Me F. Lahaye et Me A. Carton, avocat au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- la régie portuaire communale « Gemeentelijk Havenbedrijf Antwerpen », la société anonyme de droit public « Maatschappij van de Brugse Zeehaven », la régie communale autonome « Haven Oostende » et la société anonyme de droit public « Havenbedrijf Gent »;

- le Gouvernement flamand.

Par ordonnance du 16 septembre 2015, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 14 octobre 2015 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 14 octobre 2015.

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. Selon le Gouvernement flamand, le recours est irrecevable en ce qu'il poursuit l'annulation de l'article 11 du décret du 28 février 2014, étant donné qu'aucun grief n'est formulé contre cette disposition. Les articles 2, 1^o, et 6 du même décret ne seraient que partiellement critiqués dans la requête. Le Gouvernement flamand conteste ensuite l'intérêt de la partie requérante à l'annulation des dispositions attaquées ainsi que l'intérêt de la partie requérante à certains des moyens qu'elle articule.

Selon le Gouvernement flamand, la partie requérante ne prouve pas qu'elle exerce effectivement des activités d'affrètement ni que les coûts augmenteraient en raison de la perception de droits de port. Cette dernière conséquence serait par ailleurs indirecte et la partie requérante ferait une estimation excessive des coûts. En outre, les dispositions attaquées contiennent uniquement une habilitation à imposer des droits de port proportionnés. Il ne s'agit pas de décisions tarifaires individuelles à l'égard de navires qui font escale auprès de l'entreprise de la partie requérante. Les autres compétences de la régie portuaire ne causeraient pas davantage préjudice à la partie requérante.

A.1.2. La partie requérante est propriétaire et exploitante d'une entreprise industrielle située à Zelzate, le long du canal Gand-Terneuzen. Elle fait valoir que les dispositions attaquées visent à octroyer des compétences à la régie portuaire de Gand sur le territoire de la commune de Zelzate. La partie requérante est ainsi soumise à la régulation de ses trafics de navires et à l'exercice de compétences de police, en plus des compétences réglementaires et de police exercées par les autorités flamande et fédérale et par la commune de Zelzate. En outre, les trafics de navires assurés par la partie requérante sont soumis à la perception de droits de port. Etant donné qu'elle affrète elle-même aussi des navires, la partie requérante est directement redevable de droits de port. Les droits de port sont par ailleurs incorporés dans le prix des produits livrés. La partie requérante observe enfin qu'elle est depuis longtemps impliquée dans une série de litiges l'opposant à la régie portuaire concernée, notamment en matière de perception et de recouvrement de droits de port.

La partie requérante estime à 633 428 euros l'augmentation totale des coûts par suite de la perception des droits de port pour l'amarrage de navires. Elle confirme également intervenir elle-même comme affréteur d'un navire. La perception effective de droits de port exige assurément encore des actes administratifs supplémentaires, mais, selon la partie requérante, cette circonstance ne la prive pas de son intérêt à l'annulation du fondement décretaal de la perception de ces droits de port.

Quant au premier moyen

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 170 et 173 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, par les articles 2, 1^o, et 6 du décret du 28 février 2014, en ce que ceux-ci habiliter les régies portuaires à établir et percevoir des droits de port généraux. Selon la partie requérante, seuls les droits de port particuliers peuvent être considérés comme des rétributions et les droits de port généraux sont en réalité des impôts. En effet, les droits de port généraux ne sont la contrepartie d'aucun service concret et n'ont dès lors pas un caractère indemnitaire. Le simple octroi du droit d'accéder au port et d'y rester un certain temps ne constitue évidemment pas un service pour lequel une rétribution peut être demandée. En décider autrement signifierait que les régies portuaires se transforment en seigneurs féodaux qui peuvent lever un péage aux portes de la zone portuaire comme condition pour entrer dans le port. Il faut en outre qu'existe un rapport raisonnable entre le service fourni et la rétribution demandée, et l'infrastructure concernée doit être mise à disposition par l'autorité même qui perçoit la rétribution. Etant donné qu'il existe aussi des droits de port particuliers, pour l'utilisation de l'infrastructure ou de services spécifiques, la partie requérante se demande de quels services les droits de port généraux pourraient encore constituer la rémunération. A l'appui de son moyen, la partie requérante se réfère à la jurisprudence de la Cour et à un avis et un arrêt du Conseil d'Etat.

L'instauration d'un prélèvement fiscal doit se faire dans le respect des garanties constitutionnelles, notamment à l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue qui détermine tous les éléments essentiels de l'impôt, en ce compris le montant. Les entités autonomes comme les régies portuaires ne seraient pas compétentes pour ce faire.

A.2.2. Selon le Gouvernement flamand, il est généralement admis que les droits de port sont des rétributions. Les dispositions attaquées confirment et renforcent cette prémisse. Lorsqu'une régie portuaire met à disposition une infrastructure ainsi que certaines facilités qui y sont liées afin de rendre cette infrastructure accessible, quelle que soit l'autorité qui gère l'infrastructure concernée, il s'agit d'un service pour lequel une rétribution peut être demandée à ceux qui en font usage. Cette indemnité est comparable au péage qu'il faut payer pour emprunter une route à péage ou un tunnel, ou encore à l'indemnité due pour le système d'assistance au trafic, qui était en cause dans l'arrêt n° 44/2010. La thèse de la partie requérante selon laquelle chacun aurait libre accès illimité à une zone portuaire faisant partie du domaine public repose, selon le Gouvernement flamand, sur une prémisse erronée. Par ailleurs, le législateur décrétoal a prévu que les droits de port doivent être raisonnablement proportionnés à la valeur de la contrepartie. L'arrêt du Conseil d'Etat auquel la partie requérante se réfère concerne un cas concret auquel il ne peut être donné une portée générale. Enfin, aucune disposition n'exige que l'autorité perceptrice assure seule et de façon exclusive le service offert. Il n'existe aucun risque que ce même service soit porté en compte plusieurs fois, étant donné que la régie portuaire est seule compétente pour réclamer des droits de port généraux.

Les parties intervenantes, parmi lesquelles la société « Havenbedrijf Gent », se rallient intégralement à la position du Gouvernement flamand. Il en va de même pour la réfutation des moyens qui suivent.

Quant au deuxième moyen

A.3.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 33 et 173 de la Constitution et de l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, par les articles 2, 1°, et 6 du décret du 28 février 2014, en ce que ceux-ci habiliteraient exclusivement les régies portuaires à fixer la « rétribution ». Le législateur décrétoal n'aurait pas respecté le principe de légalité qui s'applique en cas d'établissement d'autres rétributions, portant ainsi une atteinte discriminatoire à une garantie essentielle. Le principe de légalité modéré en matière de rétributions implique, ainsi qu'il ressort de la jurisprudence de la Cour et des avis de la section de législation du Conseil d'Etat, que l'organe représentatif peut se borner à déterminer les cas dans lesquels le prélèvement doit être payé et à désigner les redevables et les éventuelles exonérations. Cet organe doit en outre définir ces catégories de manière suffisamment claire et précise. L'organe représentatif peut confier à l'organe exécutif la compétence pour fixer les autres éléments du prélèvement, comme le montant et la base. Selon la partie requérante, les dispositions décrétoales attaquées n'offrent pas suffisamment de certitude concernant l'identité des redevables. Plus précisément, la notion d'usager de port serait insuffisamment définie. Il découlerait de l'arrêt n° 44/2010 que d'éventuels critères d'exonération doivent être établis en des termes suffisamment clairs par un organe délibérant démocratique.

L'article 33 de la Constitution exclut en principe qu'une compétence réglementaire soit attribuée à des services publics décentralisés. L'article 20 de la loi spéciale précitée confère expressément au Gouvernement la compétence pour exécuter les décrets. En ce qui concerne l'établissement de rétributions, la section de législation du Conseil d'Etat aurait indiqué à plusieurs reprises que les services décentralisés ne peuvent valablement être habilités à en fixer le montant. Plus généralement, seule l'élaboration de règles détaillées à caractère technique, n'impliquant aucun choix politique, pourrait être confiée à des organes fonctionnellement autonomes, mais l'habilitation contenue dans les dispositions attaquées n'est, selon la partie requérante, pas limitée à ce genre de règles. Par ailleurs, le décret du 2 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes (ci-après : le décret portuaire) prévoit uniquement une tutelle administrative générale sur les régies portuaires, exercée par le commissaire régional des ports, ce qui implique seulement un contrôle démocratique limité et indirect. Même l'approbation préalable du Gouvernement flamand ne serait pas une condition pour que les règlements des régies portuaires relatifs aux droits de port puissent lier les justiciables.

A.3.2. Selon le Gouvernement flamand, il suffit que le législateur décrétal précise les cas qui peuvent donner lieu à la perception d'une rétribution et il n'est pas requis qu'il prévoie aussi un régime d'exonération ni qu'il désigne les redevables. Le législateur décrétal a du reste défini, à l'article 2, 14°, du décret portuaire, la notion d'« usager de port ». Il appartient aux régies portuaires, dans le cadre de la compétence discrétionnaire dont elles disposent, de préciser, dans leurs règlements tarifaires, les (catégories d') usagers de port, en respectant les limites décrétales.

Le Gouvernement flamand conteste la thèse selon laquelle les autorités décentralisées ne peuvent se voir conférer une compétence réglementaire. Les avis du Conseil d'Etat auxquels la partie requérante se réfère seraient dépassés. La section de législation du Conseil d'Etat a admis dans l'intervalle qu'un pouvoir réglementaire pouvait être attribué à une personne morale autonome, pourvu qu'il doive être rendu compte, pour l'exercice de cette compétence, devant un organe démocratiquement élu. En l'espèce, le Gouvernement flamand en particulier dispose de possibilités de contrôle étendues et peut être amené à se justifier à cet égard devant le Parlement flamand. Par ailleurs, il convient d'établir une distinction entre la compétence pour exécuter des dispositions législatives via des règlements généraux, ce qui n'est pas en cause en l'espèce, et l'habilitation - par voie décrétale - à mettre en œuvre une compétence expressément attribuée et spécifiquement définie. Dans cette dernière hypothèse, il ne s'agirait pas de la délégation d'un réel pouvoir réglementaire au sens de l'article 20 de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Les conseils d'administration des régies portuaires seraient les mieux placés pour élaborer une structure tarifaire concurrentielle, chose qui exige, en effet, une connaissance approfondie du secteur du commerce et du transport maritime.

Quant au troisième moyen

A.4.1. Le troisième moyen est pris de la violation du statut conventionnel du canal Gand-Terneuzen, lu en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, par l'article 6 du décret du 28 février 2014, en ce que cette disposition habilite de manière générale les régies portuaires à fixer des droits de port, quel que soit le statut, en droit international, de la partie concernée de la zone portuaire. Un tel prélèvement ne pourrait être imposé aux usagers des ports qui utilisent d'autres voies d'accès maritimes, comme l'Escaut. En ce qui concerne le statut conventionnel du canal Gand-Terneuzen, la partie requérante renvoie notamment au Traité de séparation belgo-néerlandais du 19 avril 1839, au Traité d'exécution du 5 novembre 1842 et au Traité relatif au canal de Gand-Terneuzen du 20 juin 1960. Il découlerait des dispositions de ces traités que les bateaux de la navigation intérieure empruntant le canal Gand-Terneuzen devraient être exonérés de droits de passage et que les navires de mer ne pourraient être soumis à aucun prélèvement lorsqu'ils empruntent le même canal.

Selon la partie requérante, la disposition attaquée confère aux régies portuaires un pouvoir totalement discrétionnaire pour fixer et percevoir les droits de port comme bon leur semble, en violation des dispositions conventionnelles et constitutionnelles invoquées. Dans ces circonstances, la Cour pourrait annuler cette disposition, même si la conformité aux normes juridiques supérieures des règlements tarifaires et des décisions individuelles des régies portuaires fondés sur cette disposition peut également être contrôlée par le juge compétent. Il en serait d'autant plus ainsi que le Conseil d'Etat refuse d'examiner la constitutionnalité des règlements tarifaires ayant leur fondement dans une norme législative qui est elle-même potentiellement inconstitutionnelle.

A.4.2. Selon le Gouvernement flamand, l'exposé du moyen est défectueux et les traités invoqués n'ont pas effet direct dans l'ordre juridique belge. De surcroît, la critique de la partie requérante serait dirigée en substance, non pas contre la disposition attaquée, mais contre l'usage qui a été fait de l'habilitation contenue dans cette disposition. Il appartiendrait aux régies portuaires, lorsqu'elles fixent leurs droits de port, dans le cadre d'un règlement des rétributions, de veiller à ce qu'il ne soit pas porté atteinte aux normes juridiques supérieures. Si les dispositions conventionnelles précitées devaient impliquer que des droits de port ne peuvent pas être demandés à certains navires empruntant le canal Gand-Terneuzen, les régies portuaires devront tenir compte de cette restriction. Enfin, le Gouvernement flamand relève que les dispositions conventionnelles invoquées entendent uniquement limiter l'imposition de droits pour le passage de navires. La partie requérante ne démontrerait pas que le principe d'égalité est violé.

Selon le Gouvernement flamand, la partie requérante ne démontre pas davantage que les règles qui régissent le cas échéant la navigation sur les voies navigables - et qui limiteraient la possibilité de percevoir certains droits en la matière - seraient intégralement valables pour la navigation dans les zones portuaires, en

tant que zones territorialement délimitées le long de cours d'eau ou partiellement sur des cours d'eau et dont le statut juridique est plus récent que la réglementation qui régit le statut des cours d'eau concernés.

Quant au quatrième moyen

A.5.1. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 33, alinéa 2, 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 1°, 2° et 3°, et alinéa 4, de la Constitution, du principe de la limitation de la compétence territoriale des organes communaux, du principe de l'autonomie communale des communes de Zelzate et Evergem, du principe de la démocratie représentative et des articles 3, 4 et 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, par les articles 2, 3°, et 13 du décret du 28 février 2014, en ce que ces dispositions étendent les compétences administratives de la régie portuaire de Gand, dont la ville de Gand est à l'heure actuelle l'unique actionnaire, au-delà des frontières communales de la ville de Gand.

Il découlerait des dispositions et principes constitutionnels invoqués que les conseils communaux disposent de compétences de droit public exclusivement dans les limites de la commune dont les habitants les ont élus. En particulier, ils peuvent régler et gérer les intérêts communaux et établir les impositions et perceptions sur leur propre territoire communal uniquement. Il ne subsisterait rien de la gouvernance démocratique si les institutions d'une commune se voyent attribuer des compétences de droit public sur le territoire d'une autre commune, au détriment des compétences et de l'autonomie de cette dernière. Du fait des dispositions attaquées, les communes de Zelzate et d'Evergem, ainsi que les justiciables ayant des intérêts dans ces communes, sont traités différemment par rapport aux autres communes flamandes et aux justiciables ayant des intérêts dans ces communes.

A.5.2. Selon le Gouvernement flamand, les dispositions attaquées sont une simple confirmation de la délimitation de la zone portuaire de Gand telle qu'elle découle du plan d'exécution spatial concerné. Par ailleurs, la partie requérante assimilerait à tort la régie portuaire de Gand à la ville de Gand et lierait à tort l'exercice des compétences de gestion concernant la zone portuaire à l'intérêt communal. La gestion des ports concerne en effet une matière qui dépasse clairement les frontières communales et les intérêts communaux. Le législateur décrétaal a limité à quatre le nombre de régies portuaires (maritimes) en Flandre, une pour chaque zone portuaire maritime.

Le Gouvernement flamand relève que les villes et communes peuvent demander de créer dans leur commune un organe de concertation subrégional pour la zone portuaire (article 28 du décret portuaire) et qu'en ce qui concerne la régie portuaire de Gand en particulier, toutes les communes sur le territoire desquelles est située une partie de la zone portuaire peuvent participer à la régie portuaire (article 6 du décret du 11 octobre 2013 portant transformation de la « Havenbedrijf Gent » (Régie portuaire de Gand) en une société anonyme de droit public).

Quant au cinquième moyen

A.6.1. Le cinquième moyen est pris de la violation de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, du principe de la sécurité juridique et du principe général de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, par les articles 2, 3°, 6 et 13 du décret du 28 février 2014, en ce que ceux-ci tendent à modifier la situation juridique créée par le Conseil d'Etat. Par ailleurs, les dispositions attaquées interviendraient dans une procédure relative à la perception et au recouvrement de droits de port, même à venir, qui est encore pendante devant le Tribunal de commerce de Gand. Selon la partie requérante, le législateur décrétaal tente de confirmer, par la voie décrétaale, la perception de droits de port et prive ainsi la partie requérante et les justiciables qui se trouvent dans une situation analogue d'une garantie juridictionnelle essentielle applicable à tous les justiciables. Le fait de « renforcer la sécurité juridique » et d'« exclure les discussions » ne constituerait pas une justification suffisante pour ce faire.

Le principe de la sécurité juridique interdit au législateur décrétaal de porter atteinte, sans justification objective et raisonnable, à l'intérêt des justiciables d'être en mesure de prévoir les conséquences juridiques de leurs actes. La partie requérante et ses partenaires commerciaux, ainsi que d'autres justiciables qui se trouvent dans une situation analogue, ont pu partir du principe que les lignes de force des arrêts du Conseil d'Etat des 3 juin 2010 et 21 juin 2011 seraient dorénavant acceptées et ils pouvaient par conséquent s'attendre à une

décision favorable dans l'affaire encore pendante. En contrecarrant ces attentes légitimes, les dispositions attaquées porteraient une atteinte discriminatoire au principe de la sécurité juridique. La partie requérante relève également la « collusion entre divers organes publics » lors de l'élaboration des dispositions attaquées.

A.6.2. Le Gouvernement flamand observe que la Cour ne se prononce pas sur le processus d'élaboration des dispositions attaquées, que les dispositions attaquées n'ont pas effet rétroactif et que rien n'empêche le législateur décrétoal de modifier des situations juridiques existantes par des règles ultérieures. Ainsi, le législateur décrétoal pouvait préciser dans quels cas un droit de port peut être demandé, qui peut exiger des droits de port et à quelles conditions, sans que l'arrêt du Conseil d'Etat du 21 juin 2011 soit méconnu. Dans l'arrêt du 3 juin 2010, le Conseil d'Etat a uniquement confirmé que la zone d'activité économique de la partie requérante ne faisait pas partie de la zone portuaire maritime, en annulant l'arrêté de fixation du plan d'exécution spatial régional concerné dans la mesure où il apparaissait de ce plan que la zone d'activité économique était affectée par le Gouvernement flamand comme partie de la zone portuaire. L'annulation concernée ne s'étend pas au mur de quai le long du site de la partie requérante ni à la surface d'eau du canal Gand-Terneuzen, qui continuent donc de faire partie de la zone portuaire. Les dispositions attaquées ne modifient pas la situation juridique sur ce point.

Le litige encore pendant devant le Tribunal de commerce de Gand doit être tranché selon la réglementation qui était d'application à l'époque. Selon le Gouvernement flamand, les dispositions attaquées ne visent pas à conférer une base juridique aux droits de port réclamés par le passé par la régie portuaire.

- B -

Quant aux dispositions attaquées

B.1.1. Le décret de la Région flamande du 28 février 2014 modifiant le décret du 2 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes (ci-après : le décret du 28 février 2014) vise à « résoudre plusieurs problèmes auxquels les quatre régies portuaires flamandes et la Région flamande sont confrontées et qui résultent d'imprécisions dans le décret portuaire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2013-2014, n° 2336/1, p. 2).

B.1.2. L'article 2, 2°, du décret du 2 mars 1999 portant sur la politique et la gestion des ports maritimes (ci-après : le décret portuaire) définissait les « compétences administratives portuaires » comme suit :

- « a) la gestion et l'exploitation du domaine portuaire public et privé;
- b) la fixation et la perception des droits de port;
- c) les services propres au port aux usagers du port ainsi que la réglementation et la fixation de ses conditions d'utilisation;
- d) l'exercice de la police administrative particulière ».

L'article 2, 1°, attaqué, du décret du 28 février 2014 a remplacé la définition précitée par ce qui suit :

- « a) la gestion et l'exploitation du domaine portuaire public et privé;
- b) la fixation et la perception des droits de port dans la zone portuaire;
- c) la fixation et l'organisation des services portuaires publics dans la zone portuaire;
- d) l'exercice de la police administrative particulière dans la zone portuaire ».

B.1.3. L'article 2, 6°, du décret portuaire définissait la « zone portuaire de Gand » comme « les ports et les attenances situés au ou à proximité du canal maritime vers Gand ».

L'article 2, 3°, attaqué, du décret du 28 février 2014 a complété la définition précitée par le membre de phrase « et ceci sur le territoire de la ville de Gand, de la commune d'Evergem et de la commune de Zelzate ».

B.1.4. L'article 15 du décret portuaire disposait :

« § 1er. Les droits de ports perçus dans les zones, de quelque nature qu'ils soient, sont perçus à l'exclusion de toute autre autorité par la régie portuaire et au profit de cette dernière.

§ 2. Les tarifs sont fixés par la régie portuaire ».

L'article 6, attaqué, du décret du 28 février 2014 a remplacé l'article 15 du décret portuaire par ce qui suit :

« § 1er. Les droits de ports généraux constituent la rétribution que les régies portuaires peuvent réclamer des utilisateurs du port en contrepartie pour le droit d'accéder [à la] zone portuaire, de la traverser, d'y être amarré ou d'y [séjourner].

Les droits de ports généraux appartiennent exclusivement aux régies portuaires, qui ont la compétence exclusive, dans leur zone portuaire, d'établir et de (faire) percevoir les droits de port généraux.

§ 2. Outre les droits de port généraux, les régies portuaires peuvent également établir des droits de port particuliers et les (faire) percevoir pour l'infrastructure ou des services spécifiques offerts par les régies portuaires aux utilisateurs du port.

§ 3. Les régies portuaires publient les droits de port généraux et particuliers de manière transparente.

Les droits de port sont établis de manière autonome par les régies portuaires, en proportion raisonnable à la valeur de la contrepartie visée au paragraphe 1er, alinéa premier, et au paragraphe 2 ».

B.1.5. L'article 11, attaqué, du décret du 28 février 2014 a inséré dans le décret portuaire un article 19^{novies}, qui dispose :

« § 1er. Sans préjudice de l'application de la loi du 19 juin 1978 relative à la gestion du territoire de la rive gauche de l'Escaut à hauteur d'Anvers et portant des mesures de gestion et d'exploitation du port d'Anvers, les régies portuaires sont associées, en tant que gestionnaire de territoire des zones portuaires visées à l'article 2, 5°, 6°, 7° et 8°, à la politique et à la préparation politique d'autres autorités. Une compétence consultative est notamment attribuée aux régies portuaires pour la zone portuaire relevant de leur compétence, en ce qui concerne tous les parcours de recherche et de prise de décisions au niveau du plan et du projet au sein des communes sur le territoire desquelles se situe la zone portuaire concernée, qui peuvent avoir un impact sur l'exploitation de la zone portuaire.

§ 2. Sans préjudice de l'application de la loi du 19 juin 1978 relative à la gestion du territoire de la rive gauche de l'Escaut à hauteur d'Anvers et portant des mesures de gestion et d'exploitation du port d'Anvers, et sans préjudice des compétences d'autres autorités au sein de la zone portuaire concernée, les régies portuaires peuvent développer, en tant que gestionnaire de territoire des zones portuaires visées à l'article 2, 5°, 6°, 7° et 8°, des initiatives orientées sur la zone ».

B.1.6. L'article 13, attaqué, du décret du 28 février 2014 a inséré dans le décret portuaire un article 19^{decies}, qui dispose :

« La régie portuaire, compétente pour la zone portuaire de Gand, est compétente, quelle que soit la forme juridique de cette régie portuaire, au sein de la zone portuaire entière de Gand, y compris les parties de la zone portuaire qui se situent sur le territoire des communes d'Evergem et de Zelzate ».

Quant à la recevabilité du recours

B.2.1. La partie requérante n'invoque aucun grief contre l'article 11 du décret du 28 février 2014. Le recours est dès lors irrecevable en ce qu'il demande l'annulation de cette disposition.

B.2.2. Les autres dispositions attaquées concernent la délimitation de la zone portuaire de Gand, les compétences administratives portuaires et les droits de port que les régies portuaires peuvent fixer et demander aux usagers des ports.

Etant donné que la partie requérante est une entreprise qui, en vertu des dispositions attaquées, est située dans la zone portuaire de Gand et relève dès lors des compétences administratives de la régie portuaire concernée et qui est impliquée dans de nombreux litiges l'opposant à cette régie portuaire, notamment en matière de perception et de recouvrement de droits de port pour l'amarrage de navires, cette partie pourrait être affectée directement et défavorablement par ces dispositions. Ce constat suffit pour que la partie requérante justifie de l'intérêt requis à l'annulation des articles 2, 1^o et 3^o, 6 et 13 du décret du 28 février 2014.

La Cour limite toutefois son examen aux parties des dispositions précitées contre lesquelles des griefs sont effectivement dirigés.

B.2.3. Lorsqu'une partie requérante justifie de l'intérêt requis pour demander l'annulation des dispositions attaquées, elle ne doit pas justifier en outre d'un intérêt aux moyens qu'elle invoque.

Quant aux deux premiers moyens

B.3. Selon la partie requérante, les articles 2, 1^o, et 6 du décret du 28 février 2014 violent les articles 170 et 173 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils habilent les régies portuaires à fixer et percevoir des droits de port généraux (premier moyen).

Selon la partie requérante, ces mêmes dispositions violent les articles 33 et 173 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, lus en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'elles confèrent la compétence pour fixer la « rétribution » exclusivement aux régies portuaires (deuxième moyen).

Les deux moyens étant connexes, ceux-ci sont examinés ensemble.

B.4. Tant l'article 170 de la Constitution, en ce qui concerne les impôts, que l'article 173 de la Constitution, en ce qui concerne les rétributions, garantissent qu'aucune perception ne peut être imposée sans l'intervention de l'assemblée représentative compétente. La garantie du principe de légalité n'a toutefois pas la même portée dans les deux cas.

En matière d'impôts, toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

En matière de rétributions, il suffit que le législateur compétent détermine les cas susceptibles de donner lieu à la perception de la rétribution, le règlement d'autres éléments essentiels, comme le montant de la rétribution, pouvant faire l'objet d'une délégation.

B.5. Afin d'examiner les moyens, la Cour doit déterminer si la perception attaquée est une rétribution ou un impôt.

Le fait que le législateur décréte appelle « rétribution » cette perception ne suffit pas en soi pour qualifier effectivement cette dernière de rétribution.

Pour qu'une perception puisse être qualifiée de rétribution, il n'est pas seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais il faut également qu'elle ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.6.1. Il ressort du libellé de l'article 15, § 1er, du décret portuaire, tel qu'il a été remplacé par l'article 6 du décret du 28 février 2014, que les droits de port généraux constituent la « contrepartie pour le droit d'accéder [à la] zone portuaire, de la traverser, d'y être amarré ou d'y [séjourner] ».

Cette contrepartie ne consiste pas simplement à donner accès à la zone portuaire mais implique aussi de faciliter effectivement cet accès et de garantir un accès efficace et sûr du domaine portuaire public et privé dont la gestion et l'exploitation relèvent de la compétence de la régie portuaire.

Les droits de port généraux constituent dès lors la rémunération d'un service accompli par la régie portuaire compétente au profit de l'utilisateur individuel de la zone portuaire. La circonstance que des parties de la zone portuaire appartiennent au domaine public ne fait pas obstacle à pareille rémunération. Le domaine public peut être utilisé par toute personne qui respecte son affectation et se conforme aux dispositions qui en règlent l'usage commun. Dans la mesure où la mise à disposition du domaine public constitue un service, celui-ci peut être soumis à une rétribution au profit de l'instance qui fournit ce service.

B.6.2. Le redevable est par conséquent l'utilisateur individuel de la zone portuaire, désigné dans le décret portuaire comme étant l'« usager de port » c'est-à-dire « tout acteur dont l'activité économique est directement ou indirectement liée au fonctionnement du réseau logistique dont le port constitue le nœud » (article 2, 14°).

Dans le cas d'une rétribution, qui a un caractère purement indemnitaire, le législateur décréteil, eu égard à la nature spécifique et généralement technique de la matière concernée, peut raisonnablement confier à l'instance qui fournit le service le soin de préciser les catégories de redevables et, compte tenu de l'objectif de la rétribution concernée et dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ainsi que des dispositions de droit international applicables, exonérer de la rétribution des catégories d'utilisateurs clairement définies.

B.6.3. Le législateur décréteil n'a pas fixé le montant des droits de port généraux. En vertu de l'article 15, § 3, alinéa 2, du décret portuaire, ce montant peut être fixé de manière autonome par les régies portuaires. Celles-ci doivent publier les droits de port de manière transparente (article 15, § 3, alinéa 1er).

Le législateur décréteil a cependant expressément disposé que le montant des droits de port devait être raisonnablement proportionné à la valeur de la contrepartie précitée. Il appartient dès lors au juge compétent de contrôler, le cas échéant, le caractère proportionné des droits de port généraux imposés.

B.7.1. Il résulte de ce qui précède que les droits de port généraux doivent être considérés comme une rétribution, mais que la manière dont une régie portuaire fait usage de la compétence qui lui a été attribuée pour fixer les droits de port peut être jugée illégale par le juge compétent, notamment dans la mesure où le montant de ces droits ne serait pas raisonnablement proportionné au coût ou à la valeur du service fourni.

B.7.2. La qualification de rétribution n'est pas affectée par la circonstance que les régies portuaires peuvent également établir, outre les droits de port généraux, des droits de port particuliers « pour l'infrastructure ou des services spécifiques offerts par les régies portuaires aux utilisateurs du port » (article 15, § 2, du décret portuaire). En effet, la rémunération prévue pour l'infrastructure ou des services spécifiques peut être distinguée de la rémunération du service général que constitue la mise à disposition de la zone portuaire. Ainsi qu'il a été précisé au cours des travaux préparatoires du décret portuaire, les droits de port particuliers « sont uniquement réclamés aux usagers de biens domaniaux particuliers, comme les cales sèches, ou de services portuaires tels que les services de pilotage et de remorquage » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1998-1999, n° 1144/1, p. 5). Par ailleurs, les droits de port particuliers doivent également être raisonnablement proportionnés à la valeur de la contrepartie.

B.8.1. Le deuxième moyen fait également grief aux dispositions attaquées d'octroyer aux régies portuaires le pouvoir de fixer les droits de port.

B.8.2. La régie portuaire est un organisme public décentralisé qui dispose d'une large autonomie et est soumis à une tutelle administrative. Selon l'article 2, 1°, du décret portuaire, la régie portuaire est « toute autorité de droit public ayant comme tâche d'assurer la gestion et l'exploitation des zones portuaires visées aux points 5°, 6°, 7° et 8° du présent article et qui exerce les compétences administratives portuaires conformément aux dispositions du présent décret ».

B.8.3. D'une part, il ressort de l'examen du premier moyen que le pouvoir conféré par les articles 2, 1°, et 6 du décret du 28 février 2014 à la régie portuaire compétente d'adopter un « règlement » en matière de droits de port ne constitue pas une délégation donnée à cet organisme pour définir sa propre compétence.

B.8.4. D'autre part, le pouvoir qui est reconnu à la régie portuaire compétente d'adopter un « règlement » en matière de droits de port ne constitue pas non plus une délégation à un organisme public décentralisé d'un pouvoir réglementaire général qui, en vertu des articles 20 et 78 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, peut uniquement être exercé par le Gouvernement flamand.

L'article 33 de la Constitution et l'article 20 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne s'opposent pas à ce que le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à un organisme public décentralisé qui est soumis à une tutelle administrative et à un contrôle juridictionnel.

B.8.5. En vue d'assurer la tutelle administrative, un commissaire régional des ports, employé à plein temps, contrôle les régies portuaires dans le cadre du décret portuaire. Le commissaire régional des ports est nommé et révoqué par le Gouvernement flamand, qui règle son statut. Le Gouvernement flamand met à la disposition du commissaire régional des ports le personnel nécessaire pour exercer sa mission de contrôle (article 23, § 1er, du décret portuaire). Le commissaire régional des ports peut suspendre l'exécution de toutes les décisions de l'assemblée générale et du conseil d'administration qu'il estime contraires au décret portuaire, aux dispositions décrétales en matière de financement des investissements portuaires, aux arrêtés pris en exécution de ce décret ou à certaines conventions; le Gouvernement flamand peut ensuite annuler les décisions (article 23, § 4). Par ailleurs, le rapport d'activités, le plan d'entreprise et le plan financier pluriannuel, ainsi que le rapport détaillé du collège des commissaires doivent être communiqués au Gouvernement flamand (article 21, alinéa 2).

B.8.6. La manière dont la régie portuaire et le commissaire régional des ports exercent leurs compétences respectives peut faire l'objet d'un contrôle juridictionnel.

B.8.7. Il découle de ce qui précède que les dispositions attaquées ne portent pas une atteinte discriminatoire à la garantie qu'un pouvoir réglementaire général ne peut être conféré à des organismes publics décentralisés.

B.9. Les deux premiers moyens ne sont pas fondés.

Quant au troisième moyen

B.10. Selon la partie requérante, l'article 6 du décret du 28 février 2014 viole le statut conventionnel du canal Gand-Terneuzen, combiné avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'il habilite de manière générale les régies portuaires à fixer des droits de port sans prendre en compte le statut de droit international du canal précité. Dans l'exposé du moyen, la partie requérante se réfère à plusieurs traités dont il découlerait que les bateaux de la navigation intérieure empruntant le canal Gand-Terneuzen doivent être exonérés des droits de passage et que les navires de mer empruntant le même canal ne peuvent être soumis à aucun prélèvement.

B.11. Le Gouvernement flamand observe que les traités invoqués n'ont pas effet direct et qu'il n'est pas suffisamment précisé en quoi réside la violation du principe d'égalité et de non-discrimination.

B.12.1. Compétente pour apprécier si une norme législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution, la Cour doit, lorsqu'elle est interrogée sur une violation de ces dispositions, combinées avec une convention internationale, non pas examiner si celle-ci a un effet direct dans l'ordre interne, mais apprécier si le législateur n'a pas méconnu de manière discriminatoire les engagements internationaux de la Belgique.

B.12.2. Selon la partie requérante, la disposition attaquée a pour conséquence que les navires fréquentant le canal Gand-Terneuzen sont soumis à un prélèvement en méconnaissance des engagements internationaux, alors que les navires fréquentant d'autres voies maritimes, comme l'Escaut, ne sont pas soumis à un tel prélèvement.

Cette partie expose ainsi de manière suffisamment claire en quoi peut résider la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, mais cette violation potentielle ne découle pas de la disposition attaquée. En effet, en vertu de celle-ci, il appartient aux régies portuaires d'établir les droits de port. Ainsi qu'il a déjà été exposé, ces régies doivent préciser les catégories de

redevables et, compte tenu de l'objectif de la rétribution concernée et dans le respect du principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination et des dispositions internationales applicables, exonérer de la rétribution des catégories d'utilisateurs précisément définies, et il appartient au juge compétent de contrôler la légalité du régime concerné.

B.13. Le troisième moyen n'est pas fondé.

Quant au quatrième moyen

B.14. Selon la partie requérante, les articles 2, 3°, et 13 du décret du 28 février 2014 violent les articles 33, alinéa 2, 41, alinéa 1er, et 162, alinéa 2, 1°, 2° et 3°, et alinéa 4, de la Constitution ainsi que plusieurs principes généraux et dispositions de droit international, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce qu'ils étendent les compétences administratives de la régie portuaire de Gand au-delà des frontières communales de la ville de Gand, portant ainsi une atteinte discriminatoire à l'autonomie locale des communes d'Evergem et de Zelzate.

B.15. L'article 2, 3°, attaqué, du décret du 28 février 2014 a précisé la définition de la zone portuaire de Gand. Cette zone contient dorénavant « les ports et les attenances situés au ou à proximité du canal maritime vers Gand, *et ceci sur le territoire de la ville de Gand, de la commune d'Evergem et de la commune de Zelzate* », les mots en italique constituant cette précision.

L'article 13, attaqué, du décret du 28 février 2014 a précisé de manière analogue la compétence territoriale de la régie portuaire concernée. En vertu de l'article 19*decies*, inséré dans le décret portuaire, la régie portuaire compétente pour la zone portuaire de Gand est compétente, quelle que soit la forme juridique de cette régie portuaire, pour la zone portuaire entière de Gand, y compris les parties de la zone portuaire qui se situent sur le territoire des communes d'Evergem et de Zelzate.

B.16.1. Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le réglementer comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à la compétence de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions pour juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer, à l'inverse, qu'une matière sera mieux réglée à un niveau d'administration plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, ou - comme en l'espèce - pour une partie du territoire.

B.16.2. L'atteinte à la compétence des communes, et par conséquent au principe de l'autonomie locale, que comporte toute intervention de l'Etat fédéral, des communautés ou des régions, que celle-ci soit positive ou négative, dans une matière qui relève de leurs compétences, ne serait contraire aux dispositions citées dans le moyen, qui garantissent la compétence des communes pour tout ce qui concerne l'intérêt communal, que si elle était manifestement disproportionnée. Tel serait le cas, par exemple, si elle aboutissait à priver les communes de tout ou de l'essentiel de leurs compétences ou si la limitation de la compétence ne pouvait être justifiée par le fait que celle-ci serait mieux gérée à un autre niveau de pouvoir.

B.16.3. La délimitation des ports relève de la compétence des régions en matière de gestion des ports. Lorsqu'une zone portuaire s'étend sur plusieurs communes, le législateur décretaal peut raisonnablement estimer que l'administration de cette zone portuaire sera mieux réglée à un niveau administratif plus général et il peut dès lors conférer les compétences administratives portuaires à un organe qui dépasse les limites communales. Dans ce cas, cet organe remplit des tâches d'intérêt non pas communal, mais régional.

La manière dont l'organe concerné est formé et composé n'est pas réglée par les articles attaqués.

B.17. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Quant au cinquième moyen

B.18. Selon la partie requérante, les articles 2, 3°, 6 et 13 du décret du 28 février 2014 violent l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, le principe de la sécurité juridique et le principe général de l'autorité de chose jugée des arrêts du Conseil d'Etat, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils portent atteinte à des arrêts rendus par le Conseil d'Etat et en ce qu'ils interviennent dans un litige pendant devant le juge ordinaire.

B.19.1. Par son arrêt n° 204.649 du 3 juin 2010, le Conseil d'Etat a annulé l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juillet 2005 portant fixation définitive du plan d'exécution spatial régional « afbakening zeehavengebied Gent - inrichting R4-oost en R4-west » dans la mesure où il concerne l'inscription de la « zone d'activité économique de VFT-Rütgers à Zelzate dans la zone portuaire maritime ». Le Conseil d'Etat a jugé qu'il n'était pas satisfait à la condition selon laquelle un plan d'exécution spatial, comme tout acte ou règlement administratif, doit être fondé sur « des motifs admissibles en droit et en fait, qui doivent se dégager, sinon de la décision elle-même, du moins du dossier administratif ».

B.19.2. L'illégalité constatée par le Conseil d'Etat n'a pas fait naître, pour la partie requérante, le droit intangible à ce que sa zone d'activité économique reste pour toujours située en dehors des limites de la zone portuaire précitée. L'autorité de la chose jugée n'empêche pas que la matière qui était réglée par un acte illégal fasse l'objet d'une nouvelle réglementation, sans toutefois porter atteinte à des décisions de justice définitives.

Il appartient à l'autorité compétente de délimiter, sur la base d'une motivation suffisante, la zone portuaire dans un plan d'exécution spatial régional.

B.19.3. Ce qui précède ne peut empêcher le législateur décrétoal de confirmer dans un décret la délimitation des zones portuaires. Ainsi qu'il a déjà été mentionné, la délimitation des ports relève de la compétence des régions en matière de gestion des ports.

B.20.1. Par son arrêt n° 214.028 du 21 juin 2011, le Conseil d'Etat a annulé les articles 9 à 32 du règlement tarifaire (édition 2006) de la régie portuaire de Gand. Le Conseil d'Etat a estimé en particulier que la régie portuaire concernée ne disposait pas d'une compétence de gestion sur le canal Gand-Terneuzen et que l'utilisation des eaux de surface du canal Gand-Terneuzen par la partie requérante ne pouvait justifier la perception de droits de port. La régie portuaire n'a pas réussi à convaincre le Conseil d'Etat que les autres « services » constituaient une contrepartie concrète et proportionnée pour les droits de port concernés.

B.20.2. L'autorité de chose jugée de l'arrêt n'empêche pas que le législateur décréte donne, pour l'avenir, à la régie portuaire compétente pour la zone portuaire de Gand la compétence de gestion qui lui faisait défaut par le passé ni qu'il procure un fondement décretaire pour les droits de port établis par les régies portuaires.

B.20.3. Dans la mesure où le grief porte sur des litiges pendants relativement à des droits de port déjà perçus, il suffit de constater que le législateur décretaire n'a pas conféré un effet rétroactif aux dispositions attaquées, de sorte que celles-ci ne peuvent influencer l'issue de ces litiges.

L'effet immédiat des dispositions attaquées a raisonnablement pour conséquence qu'elles sont applicables aux droits de port perçus après l'entrée en vigueur de ces dispositions.

B.21. Le cinquième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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, le 19 novembre 2015.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen