

Numéro du rôle : 417
Arrêt n° 41/93 du 3 juin 1993

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 3, 4 et 5 du décret de la Région wallonne du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, introduit par A.-M. Begaux-Lateur et consorts.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents F. Debaedts et M. Melchior et des juges L. De Grève, L.P. Suetens, L. François, P. Martens et J. Delruelle, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande*

Par requête du 19 mai 1992 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 20 mai 1992, Anne-Marie Begaux-Lateur, comédienne, résidant rue de la Chistrée 15 à 5190 Spy; Martine Dardenne, sénateur, résidant rue de la Jussière 2 à 5670 Vierves-sur-Viroin; Catherine Maas, conseiller fiscal, résidant rue de Rotheux 152 à 4100 Seraing; Anne-Marie Schoffers-Braun, sans profession, résidant Heidkopf 11 à 4720 La Calamine; Pascale Toussaint, employée, résidant rue Froidbise 12 à 5300 Coutisse; Viviane Watteau, infirmière, résidant Trou Chenevrau 34 à 6880 Auby-sur-Semois et l'association sans but lucratif Die Raupe, dont le siège est établi 29 Paveestrasse à 4700 Eupen, demandent l'annulation des articles 3, 4 et 5 du décret de la Région wallonne du 25 juillet 1991 relatif à la taxation des déchets en Région wallonne, publié au *Moniteur belge* du 20 novembre 1991.

II. *La procédure*

Par ordonnance du 20 mai 1992, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite par lettres recommandées à la poste le 16 juin 1992 remises aux destinataires les 17, 18 et 19 juin 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 17 juin 1992.

Le délai visé à l'article 85, alinéa 1^{er}, de la loi organique a été prorogé de 30 jours par ordonnance présidentielle du 30 juillet 1992 rendue sur requête de l'Exécutif régional wallon.

L'Exécutif régional wallon, représenté par son président, dont le cabinet est situé à 5100 Namur, rue Mazy, 25-27, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 2 septembre 1992.

Copie de ce mémoire a été transmise conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 14 septembre 1992 et remises aux destinataires le 15 septembre 1992.

Les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 15 octobre 1992.

Par ordonnance du 17 novembre 1992, la Cour a prorogé jusqu'au 19 mai 1993 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, et par ordonnance du 18 mai 1993, jusqu'au 19 novembre 1993.

Par ordonnance du 7 janvier 1993, le juge J. Delruelle a été désignée pour compléter le siège en remplacement du juge D. André, choisi comme président de la Cour, et ultérieurement admis à la retraite.

Par ordonnance du 25 mars 1993, le juge L. François a été désigné pour compléter le siège en remplacement du juge M. Melchior, faisant fonction de président et ultérieurement choisi comme président de la Cour.

Par ordonnance du 25 mars 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 21 avril 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 26 mars 1993 remises aux destinataires le 29 mars 1993.

A l'audience du 21 avril 1993 :

- ont comparu :

. Me A. Lebrun, avocat du barreau de Liège, pour les parties requérantes;

. Me V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon;

- les juges P. Martens et L.P. Suetens ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

Le décret du 25 juillet 1991 instaure une taxe sur les déchets en Région wallonne. Il établit deux régimes de taxation distincts selon qu'il s'agit de déchets ménagers ou non ménagers. Les premiers sont soumis à une taxe forfaitaire de 1.000 francs par immeuble ou partie d'immeuble occupé à titre d'habitation à usage privé, montant réduit à 300, 600 ou 900 francs si l'immeuble ne compte, respectivement qu'un, deux ou trois occupants. Les seconds sont frappés d'une taxe de 5.000 francs par tonne de déchets.

Les dispositions attaquées sont relatives à la taxation des déchets ménagers. Elles traitent du fait générateur de la taxe (article 3), de la détermination des redevables (article 4) et de son montant (article 5).

IV. *En droit*

Quant à la recevabilité

A.1. Le recours est introduit par six personnes physiques et une association qui n'avaient annexé à leur requête aucun document justifiant leur qualité et leur capacité à agir en annulation et qui n'y avaient indiqué aucun élément particulier établissant leur intérêt au recours.

A.2.1. L'Exécutif régional wallon estime que, faute d'avoir justifié leur intérêt dès l'envoi de leur requête, les requérantes ne satisfont pas aux exigences de l'article 107ter de la Constitution et de l'article 2 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Il ajoute qu'il serait inconciliable avec le principe du contradictoire de leur permettre de justifier d'un intérêt, qui ne peut être présumé, dans leur mémoire en réponse, voire oralement à l'audience, puisque l'Exécutif ne pourrait y répondre par un écrit de procédure.

A.2.2. En ce qui concerne l'a.s.b.l. « Die Raupe », l'Exécutif fait observer que non seulement elle n'apporte pas les preuves exigées par la jurisprudence de la Cour quant à l'intérêt des personnes morales qui invoquent un intérêt collectif, mais qu'elle n'a pas justifié sa qualité et sa capacité à agir, n'ayant produit ni les documents exigés par l'article 7, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ni ceux qui établiraient que la requérante satisfait aux exigences légales quant à l'acquisition de la personnalité juridique par les personnes morales, quant aux formalités qu'elles doivent accomplir pour se prévaloir de cette personnalité à l'égard des tiers et quant à la décision qui doit être prise par leur organe compétent d'introduire un recours en annulation.

L'Exécutif en conclut que le recours est irrecevable à l'égard de toutes les parties requérantes.

A.3.1. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes personnes physiques font valoir que leur intérêt

transparaît tout au long de l'exposé des faits de leur requête, que le calcul forfaitaire de la taxe sur les déchets ménagers leur est défavorable en ce qu'elles-mêmes adoptent « un comportement axé sur la récupération et le recyclage des déchets, diminuant d'autant le volume de déchets résiduels et s'écartant ainsi très sensiblement de la moyenne (...) qui aurait servi de base au chiffre forfaitaire de la taxation ». La preuve de ce comportement serait apportée par l'appartenance des requérantes à des formations politiques ou associatives qui prônent explicitement le recyclage et la récupération des déchets. Ainsi l'une des requérantes est secrétaire fédérale à Ecolo, l'autre est conseiller communal Ecolo à Seraing, une autre est une « très active militante Ecolo de longue date, bien connue à Andenne » et toutes les requérantes font partie « de diverses associations de défense de l'environnement dont l'énumération serait fastidieuse ». Elles estiment qu'elles ont intérêt à attaquer une taxe forfaitaire « dont l'inégalité leur est (...) défavorable au regard de leurs efforts pour réduire la masse de déchets ménagers, efforts très aisément vérifiables sur le terrain ».

A.3.2. L'a.s.b.l. Die Raupe a joint à son mémoire en réponse les documents qui établissent, selon elle, qu'elle a satisfait aux exigences légales relatives à la qualité à agir et à la personnalité juridique des personnes morales. Elle souligne que son objet social est axé sur la protection et la gestion de l'environnement, particulièrement en ce qui concerne les collectes sélectives de déchets recyclables ou réutilisables. Elle estime que la taxe forfaitaire est de nature à « diminuer, sinon annihiler, la motivation des redevables dans la mesure où leur comportement de nature à diminuer la masse de déchets ménagers résiduels n'est pas compensé par une adaptation de la taxe (irrespect du principe pollueur-payeur) ».

A.3.3. Les requérantes contestent que le principe du contradictoire ait été méconnu, puisque leur intérêt évident se déduisait des termes de leur requête et que, en toute hypothèse, les éléments qu'elles développent dans leur mémoire en réponse assurent le caractère contradictoire de la procédure.

B.1. Les personnes physiques requérantes, qui sont toutes domiciliées en Région wallonne, sont soumises à la taxe litigieuse. Elles justifient ainsi d'un intérêt à attaquer une taxe que, par son caractère forfaitaire, elles jugent discriminatoire à leur égard.

En ce qu'il est introduit par les six personnes physiques requérantes, le recours est recevable.

B.2.1. L'a.s.b.l. Die Raupe a produit, en annexe à son mémoire en réponse, ses statuts, publiés au *Moniteur belge* du 13 décembre 1984, la composition actuelle de son conseil d'administration, telle qu'elle a été publiée au *Moniteur belge* du 27 avril 1990, la liste de ses membres ainsi que la preuve du dépôt de celle-ci au greffe du tribunal de première instance d'Eupen le 20 mai 1992 et un extrait de la délibération par laquelle son conseil d'administration a pris, le 7 mai 1992, la décision d'introduire le présent recours. Elle justifie ainsi avoir satisfait aux formalités requises pour acquérir la personnalité juridique et pour pouvoir s'en prévaloir auprès des tiers. Elle établit aussi que la décision d'introduire le recours a été régulièrement prise dans le délai légal. S'il est regrettable que la requérante n'ait fourni aucun de ces éléments en annexe à sa requête, aucune disposition de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage ne prévoit de sanction lorsqu'un requérant ne dépose de tels documents qu'en annexe à son mémoire en réponse. L'Exécutif a d'ailleurs pu s'expliquer à ce sujet à l'audience du 21 avril 1993, de telle sorte que le principe du contradictoire n'a pas été méconnu.

B.2.2. Lorsqu'une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet; que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent.

B.2.3. L'a.s.b.l. requérante a été fondée en 1984. Elle a pour objet, aux termes de l'article 3 de ses statuts, de contribuer :

« - à diffuser la connaissance de l'écologie à tous les niveaux de la société et à favoriser son application dans la vie de tous les jours;
 - à combattre la crise mondiale que traversent la société et l'environnement;
 - à permettre à tous les hommes, par le biais d'une conscientisation adéquate, de décider eux-mêmes de leur avenir.

L'association utilise à cette fin tous les moyens qu'elle juge utiles; elle peut notamment acquérir ou louer les locaux nécessaires et recruter du personnel. »

B.2.4. L'a.s.b.l. « Die Raupe » n'invoque pas sa qualité de contribuable pour contester la taxe litigieuse. Elle fait uniquement valoir que celle-ci n'applique pas correctement le principe dit du pollueur payeur. La circonstance qu'une disposition fiscale ne favorise pas suffisamment à son gré l'objet social de l'association requérante ne confère pas à celle-ci un intérêt direct à l'attaquer. Le recours, en ce qu'il est introduit par l'a.s.b.l. « Die Raupe », est irrecevable.

Quant au fond

A.4.1. Les requérantes prennent un moyen unique de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution,

« En ce que l'article 5 instaure un système de taxation forfaitaire sur les déchets ménagers qui frappe indistinctement les redevables de la taxe, quels que soient le volume des déchets produits, leur nature et le mode adopté pour leur élimination,

Qu'en dépit des objectifs poursuivis, la taxation introduit une discrimination entre les pollueurs ménagers responsables d'une pollution importante et ceux qui produisent une quantité de déchets plus réduite,

De sorte que le principe de l'égalité devant l'impôt est méconnu.

Qu'au surplus, et subsidiairement, l'article 5, § 3, taxe forfaitaire et de façon purement injustifiable, au regard de la *ratio legis* exprimée, les communautés de plus de trois personnes. »

A.4.2. Les requérantes exposent que les auteurs du décret ont, selon l'exposé des motifs, renoncé à appliquer une taxe proportionnelle en raison du nombre élevé de pollueurs, de la difficulté de les identifier et de la faible quantité de déchets produite par chacun d'eux. Elles estiment cependant que des expériences belges et étrangères ont démontré qu'il n'était pas impossible d'appliquer le principe « pollueur-payeur » en pesant les poubelles ou en faisant payer le producteur en fonction du nombre de sacs poubelles qu'il utilise.

Il est vrai, ajoutent-elles, que le caractère forfaitaire de la taxe est atténué par l'article 35 du décret selon lequel tout ou partie du produit de la taxe peut être ristourné aux communes et à leurs associations pour les encourager à promouvoir le tri, le recyclage et la valorisation des déchets sur leur territoire. Mais ce système de ristourne ne confère pas à la taxe la fonction incitative requise par le principe « pollueur-payeur ». La requérante rappelle les critiques qui ont été faites par la section de législation du Conseil d'Etat, selon laquelle le système forfaitaire ruine l'aspect dissuasif de la taxe. Quant aux ristournes accordées aux communes ou aux associations de communes, elles ne permettront d'atteindre l'objectif poursuivi que si les citoyens s'impliquent eux-mêmes dans les initiatives qui seront prises, qu'il s'agisse de la mise en place de parcs à conteneurs, de l'organisation de collectes organisées en fonction de la nature des déchets ou de journées de sensibilisation. Mais en raison de son caractère forfaitaire, la taxe n'aura aucun effet incitatif sur le redevable qui, au contraire, estimant qu'il paie suffisamment pour être débarrassé de ses déchets, ne sera pas encouragé à modifier son comportement et renoncera peut-être même aux efforts qu'il déployait spontanément dans le passé. Les requérantes contestent également la fonction redistributrice de la taxe.

A.4.3. Pour établir le caractère discriminatoire de la taxe, les requérantes rappellent un arrêt du Conseil d'Etat selon lequel le principe d'égalité devant l'impôt est violé s'il apparaît qu'une taxe frappe des contribuables se trouvant dans des situations sensiblement différentes (arrêt n° 32.370). Elles invoquent également l'arrêt n° 10/92 par lequel la Cour a annulé une taxe forfaitaire qui ne tenait pas suffisamment compte des situations différentes des contribuables auxquels elle était applicable. Elles ajoutent que le système de ristourne prévu à l'article 35 du décret rend le redevable tributaire du dynamisme de son pouvoir local, ce qui risque de créer des inégalités dérivées d'une commune à l'autre, selon que les initiatives encouragées y seront ou n'y seront pas prises.

A.4.4. Les requérantes estiment que le caractère discriminatoire de la taxe est encore aggravé par les montants fixés à l'article 5, § 3, qui varient non en fonction de la quantité des déchets, de leur nature ou des moyens mis en oeuvre pour les éliminer mais en fonction du nombre d'occupants de chaque habitation.

A.4.5. Enfin, bien que l'article 3 dispose que le fait générateur de la taxe est la création de déchets ménagers, selon les requérantes, la taxe frappe l'occupation d'un bien à titre d'habitation privée plutôt que la quantité de déchets produits, ainsi que l'a souligné, dans son avis, la section de législation du Conseil d'Etat. Les requérantes en déduisent que l'article 3, de même que l'article 4 qui se réfère aux mêmes concepts, sont indissociables de l'article 5 et qu'il convient de les annuler tous les trois.

A.5.1. L'Exécutif régional wallon répond que, s'agissant d'une taxe sur les déchets ménagers, on peut difficilement soutenir que les contribuables se trouveraient dans des catégories essentiellement différentes; que la fixation d'un montant forfaitaire est basée sur des études qui révèlent une production moyenne de déchets ménagers par habitant de 300 kilogrammes par an; qu'un régime proportionnel laisserait en tout état de cause subsister des différences; qu'on ne peut donc prétendre que la disposition critiquée serait discriminatoire.

Il souligne les difficultés qu'entraînerait pour l'administration un régime de taxation proportionnelle qui nécessiterait des frais considérables s'il fallait compter ou peser les sacs de déchets ménagers.

A.5.2. L'Exécutif rappelle que le législateur décrétoal poursuit un triple objectif : budgétaire, d'incitation et de redistribution, et que cet objectif est légitime.

S'il est vrai, ajoute l'Exécutif, que des expériences ont démontré qu'une taxe proportionnelle était possible, le législateur régional y a renoncé pour éviter ses effets néfastes : un manque total de bonnes relations entre voisins et l'apparition de dépôts sauvages multiples.

A.5.3. En ce qui concerne les critiques adressées à l'article 5, § 3, l'Exécutif constate que les requérantes n'établissent pas leur intérêt au moyen et qu'elles n'indiquent pas en quoi le principe d'égalité serait violé.

A.5.4. Quant à l'application du principe « pollueur-payeur », l'Exécutif observe que les requérantes l'invoquent abondamment mais qu'elles n'en déduisent aucun moyen qui alléguerait une violation des articles 6 et 6bis de la Constitution. Le principe, qui est formulé à l'article 130R, § 2, du Traité de Rome, n'a pas, selon l'Exécutif, de valeur normative et il ne confère aucun droit aux particuliers. Il en est de même de la directive CEE du Conseil des Ministres n° 75/442 du 15 juillet 1975.

A.5.5. Très subsidiairement, l'Exécutif ajoute que le système de ristourne aux communes, organisé par l'article 35, concrétise l'aspect incitatif de la taxe.

Il estime que le principe « pollueur-payeur » est appliqué en ce que le redevable est bien le producteur de déchets et que si la taxe est calculée en fonction de l'occupation d'un bien, c'est non pas pour taxer cette occupation elle-même mais parce qu'elle est génératrice de déchets.

A.6.1. Dans leur mémoire en réponse, les requérantes rappellent les textes européens qui mettent en oeuvre le principe « pollueur-payeur », notamment la recommandation du Conseil 75/436 du 3 mars 1975 relative à l'imputation des coûts et à l'intervention des pouvoirs publics en matière d'environnement. Elles soulignent que les recommandations ne sont pas dépourvues de tout effet juridique et que les juges nationaux doivent les prendre en considération pour l'interprétation de dispositions nationales, conformément à l'enseignement de l'arrêt Grimaldi rendu le 13 décembre 1989 par la Cour de Justice des Communautés européennes. Elles rappellent l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat qui a clairement conclu que le principe précité était violé par les dispositions attaquées.

A.6.2. Quant au caractère discriminatoire de la taxe, les requérantes répondent que la taxation forfaitaire est fondée sur une production moyenne de 300 kilogrammes de déchets par habitant alors que la production réelle de déchets ménagers offre de larges variations en fonction de divers critères qui tiennent à la fois au mode de vie et à la sensibilité écologique de chacun.

Elles estiment que le montant faible de la taxe ne lui fait pas perdre son caractère inégalitaire.

A.6.3. Les requérantes estiment que les difficultés prétendues de lever une taxe proportionnelle ne sont pas insurmontables. Elles citent comme exemple la taxe sur les sacs à déchets urbains qui est pratiquée en Suisse et soulignent que cette méthode de taxation n'y a pas eu les effets pervers dénoncés par l'Exécutif.

A.6.4. Enfin, les requérantes réaffirment leur intérêt à attaquer l'article 5, § 3, qui fait varier le montant de la taxe selon le nombre d'occupants de l'immeuble taxé. Elles font observer que la plupart des ménages-familles nombreuses sont composés de deux adultes et d'enfants, qu'un ménage avec cinq enfants paiera une taxe de 150 francs par personne, soit la moitié de ce que paie une personne seule et que, même si elle est scrupuleuse, celle-ci est pénalisée par rapport au ménage de sept personnes, a fortiori si ce ménage ne manifeste aucun souci de limiter sa production de déchets.

B.3.1. Le décret attaqué du 25 juillet 1991 établit une taxe sur les déchets dont le régime diffère selon la nature de ceux-ci. Les déchets non ménagers sont frappés d'une taxe proportionnelle de 5.000 francs par tonne de déchets. Les déchets ménagers sont frappés d'une taxe forfaitaire, organisée par les trois dispositions attaquées qui s'énoncent comme suit :

« Art. 3. Le fait générateur de la taxe sur les déchets ménagers est la création de déchets inhérente à l'occupation, permanente ou temporaire, à usage d'habitation privée, de tout ou partie d'un immeuble situé en Région wallonne.

Art. 4. Sont solidairement redevables de la taxe sur les déchets ménagers, le propriétaire, le

possesseur, l'emphytéote, le superficiaire, l'usufruitier, le détenteur d'un droit d'usage ou d'habitation et le locataire de tout ou partie d'immeuble occupé à titre d'habitation à usage privé situé en Région wallonne.

Art. 5. § 1er. Le montant de la taxe sur les déchets ménagers est fixé à 1.000 francs par immeuble ou partie d'immeuble occupé à titre d'habitation à usage privé.

§ 2. Nonobstant toute preuve contraire, sont présumées occuper une habitation à usage privé les personnes, qui d'après leur inscription au registre communal de la population, ont établi le lieu de leur domicile à cet endroit.

§ 3. Par dérogation au paragraphe 1er, le montant de la taxe est fixé à :

- 1° 300 francs lorsque l'habitation à usage privé ne compte qu'un seul occupant;
- 2° 600 francs lorsque l'habitation à usage privé compte deux occupants;
- 3° 900 francs lorsque l'habitation à usage privé compte trois occupants. »

B.3.2. La taxation forfaitaire fut critiquée par la section de législation du Conseil d'Etat au motif que, alors que le fait générateur de la taxe était décrit, à l'article 3, comme la création de déchets, les articles 4 et 5 exprimaient plutôt l'idée selon laquelle la taxe frappe l'occupation d'un bien à titre d'habitation, sans tenir compte, à la différence de ce qui est prévu pour les déchets non ménagers, de la quantité des déchets créés, de leur nature et des modalités de leur élimination. L'avis concluait qu'un tel régime ne peut être admis car il n'est pas conforme aux principes du droit communautaire des déchets, il n'obéit pas au principe dit du pollueur payeur puisque l'aspect dissuasif de la taxe disparaît et, en outre, il est contraire au principe d'égalité, dans la mesure où celui-ci requiert le traitement distinct de situations dissemblables. (avis L. 20.364/9 du 18 janvier 1991, Doc. C.R.W., 1990-1991, n° 253-1, annexe 1, pp. 21 à 23).

B.3.3. Dans l'exposé des motifs du décret attaqué, ses auteurs ont répondu aux critiques du Conseil d'Etat. Ils ont tout d'abord fait valoir, pour justifier la différence de traitement entre les déchets ménagers et les déchets non ménagers, que, s'il était facile d'identifier les premiers et difficile voire impossible d'identifier les seconds, par contre, il est aisé d'identifier les décharges sur lesquelles se trouvent les déchets industriels. La distinction se justifierait donc par un impératif d'efficacité. Ils ont ensuite observé qu'un système proportionnel serait discriminatoire pour les ménages wallons : la Région ne pouvant lever une taxe à l'importation des déchets, seuls les ménages wallons supporteraient indirectement le coût de l'élimination de tous les déchets, wallons ou autres, se

trouvant sur le territoire de la Wallonie. Ils ont souligné qu'une taxe proportionnelle ruinerait les efforts déployés à Bruxelles et en Flandre pour instaurer une politique active de recyclage puisque l'élimination en Wallonie deviendrait moins coûteuse. Ils ont fait état du nombre élevé de pollueurs et de la faible quantité de déchets ménagers que chacun produit, de sorte qu'une corrélation étroite entre la quantité produite et la contribution fiscale demandée était quasi impossible.

Ils ont invoqué l'incapacité, pour les ménages, de faire eux-mêmes les investissements nécessaires à la lutte contre la pollution, tandis que la taxe permettrait aux pouvoirs publics de faire face globalement à de tels investissements. Ils ont insisté sur les mesures prévues, notamment les ristournes accordées aux communes suivant leurs politiques de prévention, de sensibilisation, de collectes sélectives et de recyclage. Enfin, commentant l'article 5, ils ont souligné qu'à l'heure actuelle, il ne semblait ni possible ni réalisable financièrement de déterminer la charge polluante que représente chaque ménage (Doc. C.R.W., 1990-1991, n° 253-1, pp. 4 à 6).

B.3.4. Dès lors qu'elle s'inspire du principe dit du pollueur payeur, une fiscalité en matière de déchets n'obéit au principe de non-discrimination que si elle atteint ceux qui polluent et si elle tient compte de la mesure dans laquelle chaque redevable contribue à la nuisance contre laquelle la taxation s'efforce de lutter. En application de ce principe, le législateur décrétoal a instauré une taxe qui, en matière de déchets non ménagers, est calculée selon la quantité de déchets produite par chaque redevable. En revanche, en ce qui concerne les déchets ménagers, il a conclu à l'impossibilité d'établir actuellement une taxe proportionnelle pour les motifs résumés sous B.3.3.

B.3.5. En taxant les ménages, le législateur décrétoal atteint ceux qui sont les pollueurs en matière de déchets ménagers. En fixant la taxe à un montant qui varie non selon la part de déchets produite par chaque ménage, mais selon le nombre de personnes dont il se compose, le législateur décrétoal a présumé que la quantité de déchets produits varie en fonction de ce nombre de personnes. Il a ainsi opté pour un mode de taxation qui, en théorie, prétend faire application du principe dit du pollueur-payeur mais qui, en fait, n'y arrive qu'imparfaitement. Il a justifié ce choix en faisant valoir que l'établissement d'une taxe proportionnelle se heurtait à des difficultés pratiques jugées insurmontables.

B.3.6. Le mode de taxation forfaitaire adopté par le législateur décrétoal n'a pas l'effet dissuasif ou incitatif qu'aurait une taxe proportionnelle, puisqu'il ne tient aucun compte des efforts que font

certains ménages pour réduire leur production de déchets. Mais c'est au législateur décréteil, conscient de ces exigences que lui avait rappelées le Conseil d'Etat, qu'il appartenait de décider si, en ce qui concerne les déchets ménagers, il était possible d'établir une taxe proportionnelle semblable à celle qui frappe les déchets non ménagers.

B.3.7. La Cour ne dispose pas d'un pouvoir d'appréciation semblable à celui des assemblées démocratiquement élues. Elle se substituerait au législateur décréteil si elle se prononçait à sa place sur le fondement des considérations émises dans l'exposé des motifs du décret attaqué au sujet des dépenses qu'entraînerait une taxe proportionnelle, des difficultés techniques de son organisation, des doutes que l'on peut avoir sur son efficacité et des « effets pervers » qu'elle pourrait entraîner. Dans les limites de son contrôle, la Cour constate que ces considérations ne reposent pas sur une appréciation manifestement déraisonnable.

B.3.8. En taxant aux mêmes taux tous les ménages et en faisant varier le montant de la taxe selon le nombre de personnes dont ils se composent, le législateur décréteil a traité de façon égale des personnes se trouvant dans des situations différentes tout en corrigeant cette taxation à l'aide d'un critère de différenciation qui, pour des raisons pratiques, rend compte de la réalité de manière approximative et simplificatrice. Les raisons pratiques pour lesquelles il a renoncé à établir une taxe proportionnelle qui eût mieux tenu compte des différences entre redevables et la ristourne aux communes et aux associations de communes de tout ou partie de la taxe, permise par l'article 35, afin d'encourager leurs initiatives d'élimination et de recyclage des déchets, démontrent toutefois que la mesure critiquée, même si elle n'est pas parfaitement adéquate au but recherché, est suffisamment en rapport avec celui-ci.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 juin 1993.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior