

Numéros du rôle : 693, 696 et 697
Arrêt n° 35/95 du 25 avril 1995

A R R E T

En cause : les recours en annulation des articles 14, 16, 17, 18 et 20 du décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 portant création d'un « Fonds gravier » et réglant l'exploitation de gravier (tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning), introduits par la s.a. Ciments d'Obourg, la s.a. Henri Brock et ses fils et la s.a. Readymix-Belgium.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève, et des juges L.P. Suetens, L. François, P. Martens, J. Delruelle et H. Coremans, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

A. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 24 mars 1994 et parvenue au greffe le 25 mars 1994, un recours en annulation du décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 portant création d'un «Fonds gravier » et réglant l'exploitation de gravier, à tout le moins de ses articles 14, 16, 17 et 18, publié au *Moniteur belge* du 14 octobre 1993, a été introduit par la société anonyme Ciments d'Obourg, dont le siège social est établi à 7034 Obourg, rue des Fabriques 2.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 693 du rôle.

B. Par requêtes adressées à la Cour par lettres recommandées à la poste le 12 avril 1994 et parvenues au greffe le 13 avril 1994, des recours en annulation des articles 16 et 20 du décret précité ont été introduits respectivement par la société anonyme Henri Brock et ses fils, dont le siège social est établi à 4020 Liège-Bressoux, rue Foidart 85, et la société anonyme Readymix-Belgium, dont le siège social est établi à 3500 Hasselt, Kolonel Dusartplein 1-3, boîte 2.

Par ces mêmes requêtes, les parties requérantes demandaient également la suspension des mêmes dispositions. Ces demandes de suspension ont été rejetées par arrêt n° 63/94 du 14 juillet 1994, publié au *Moniteur belge* du 1er septembre 1994.

Ces affaires sont inscrites sous les numéros 696 et 697 du rôle.

II. La procédure

a) Dans l'affaire inscrite sous le numéro 693 du rôle

Par ordonnance du 25 mars 1994, 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 de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 28 juin 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 24 mars 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

b) Dans les affaires inscrites sous les numéros 696 et 697 du rôle

Par ordonnances du 13 avril 1994, le président en exercice a désigné les juges des sièges conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 21 avril 1994, la Cour réunie en séance plénière a joint les deux affaires.

Par ordonnance du 28 juin 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 12 avril 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

c) Dans les trois affaires

Par ordonnance du 14 juillet 1994, la Cour réunie en séance plénière a joint l'affaire portant le numéro 693 du rôle et les affaires déjà jointes portant les numéros 696 et 697 du rôle.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 17 août 1994.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 19 août 1994.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 3 octobre 1994;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 6 octobre 1994.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 novembre 1994.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la s.a. Ciments d'Obourg, par lettre recommandée à la poste le 2 décembre 1994;

- la s.a. Readymix-Belgium, par lettre recommandée à la poste le 20 décembre 1994;

- la s.a. Henri Brock et ses fils, par lettre recommandée à la poste le 20 décembre 1994;

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 26 décembre 1994.

Par ordonnance du 28 février 1995, la Cour a prorogé jusqu'au 24 septembre 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 1er mars 1995, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 21 mars 1995.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste le

2 mars 1995.

A l'audience publique du 21 mars 1995 :

- ont comparu :

. Me J. de Suray et Me K. Erard, avocats du barreau de Bruxelles, pour la s.a. Ciments d'Obourg;

. Me P. Cox et Me Y. Daenen, avocats du barreau de Tongres, pour la s.a. Henri Brock et ses fils et la s.a. Readymix-Belgium;

. Me B. Cambier, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. François et H. Coremans ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

Les articles 14, 16, 17, 18 et 20 du décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 portant création d'un « Fonds gravier » et réglant l'exploitation de gravier disposent :

« Art. 14. § 1er. A partir du 1er janvier 2006 il est mis fin à toute activité d'exploitation de gravier dans la province de Limbourg.

§ 2. Les titulaires d'une autorisation enlèvent tous les équipements et installations des zones intéressées avant le 1er juillet 2006. Une exception peut être faite pour ceux destinés à l'exécution des travaux de restructuration.

§ 3. En cas de délivrance des autorisations nécessaires, les délais d'autorisation pour les différentes activités ne peuvent pas dépasser les échéances respectives.

Art. 16. § 1er. Tous les 2 ans, le Gouvernement flamand fixe le quota de production total de l'exploitation de gravier afin de réaliser le démantèlement systématique et progressif du secteur de l'exploitation de gravier vers le 1er janvier 2006.

Le Gouvernement flamand répartit le quota bisannuel de production parmi les titulaires des autorisations nécessaires pour l'exploitation d'une gravière au prorata du volume de production moyen des années de production les plus représentatives au cours de la période de quinze ans précédant les années auxquelles le quota de production se rapporte.

A titre dérogatoire, une partie limitée du quota bisannuel de production peut être attribuée à des entreprises qui, au 1er janvier 1991, étaient propriétaires ou possédaient un droit d'exploitation sur des terrains situés alors dans une zone d'exploitation susceptible d'être affectée à l'extraction de gravier.

Une telle dérogation ne peut être accordée qu'aux conditions suivantes :

- une demande d'obtention d'une part des quotas de production bisannuels doit être présentée au Ministre chargé des ressources naturelles, dans les six mois de la première publication des quotas au *Moniteur belge*;
- l'évaluation se fera sur base de l'expérience acquise dans l'exploitation de gravier et les capacités financières et techniques de l'entreprise;

- la part attribuée du quota de production ne dépasse pas les quantités de gravier présentes dans les terrains précités;
- le droit de propriété et/ou d'exploitation doit être enregistré officiellement;
- l'entreprise ne dispose pas d'une exploitation de gravier assortie d'un droit sur un quota de production à la date de l'entrée en vigueur du présent décret.

Lorsqu'un titulaire est porteur de plus d'une autorisation pour l'exploitation de gravier, le quota est calculé et attribué pour chaque zone d'exploitation de gravier à part.

La part inutilisée d'un quota de production à l'issue de la période bisannuelle ne peut être reportée à la période bisannuelle suivante qu'en cas de force majeure.

Le Gouvernement flamand fera une distinction entre le gravier de carrière et le gravier de vallée lors de la fixation des quotas de production.

§ 2. Les quotas de production visés au § 1er sont publiés au *Moniteur belge* avant le 1er décembre précédant la période bisannuelle à laquelle ils se rapportent. Les quotas de production portant sur la période bisannuelle sont publiés au plus tard un mois après la publication du présent décret.

§ 3. Un titulaire des autorisations d'exploitation de gravier peut céder, en tout ou en partie, à un autre titulaire les quotas de production attribués à lui. Une telle cession est notifiée au comité gravier, sous peine de nullité, dans les cinq jours ouvrables de la cession.

§ 4. En cas de dépassement du quota de production attribué, le Gouvernement flamand peut suspendre l'autorisation d'exploitation de gravier pour la période qu'il arrête et, si le quota de production est dépassé par plus de 20 pour cent, retirer définitivement l'autorisation d'exploitation de gravier ou réduire de moitié le quota de production pour la période bisannuelle suivante. En tout cas, la production excédentaire de gravier au cours de deux années civiles est déduite du quota de production portant sur la période bisannuelle suivante.

Art. 17. § 1er. Le Gouvernement flamand prend l'initiative de modifier les plans de secteur concernés. Il fait élaborer une étude d'impact écologique, y compris les aspects écohydrologiques, afin de déterminer les zones à valeur écologique. En outre, une étude est entreprise pour déterminer les réserves de gravier dont l'exploitation peut être justifiée sur le plan économique et écotéchnique. Les frais de l'étude sont supportés par le Fonds.

§ 2. Les zones de réserve, les zones d'exploitation de gravier effectives et les zones d'extension figurent sur les plans de secteur modifiés conformément au § 1er ainsi que leur destination ultérieure, compte tenu du plan structurel visé à l'article 10.

Les zones d'exploitation de gravier effectives sont les zones où à la date de l'établissement du projet de plan de secteur est en activité ou peut être en activité une exploitation de gravier autorisée.

[Les autorisations d'extraction de gravier sont demandées suivant les lois, décrets et arrêtés existants.] (*Cet alinéa ne figure pas dans la traduction française du décret, publiée au Moniteur belge.*)

Les autorisations d'exploitation de gravier portant sur une zone d'extension ne peuvent être accordées que si la zone d'exploitation de gravier effective dont il constitue l'extension est épuisée.

§ 3. La GOM acquiert lors de l'achat ou de l'expropriation, sur avis obligatoire du comité gravier, la propriété des zones de réserve situées dans la province de Limbourg qui figurent sur les plans de secteur modifiés ainsi que les zones périphériques nécessaires au réaménagement.

Art. 18. Les autorisations d'exploitation de gravier portant sur de nouvelles zones d'exploitation de gravier ne peuvent être accordées qu'après que :

- 1° le plan de secteur concerné est modifié conformément à l'article 17;
- 2° la zone concernée est indiquée sur le plan de secteur modifié, soit comme zone d'exploitation de gravier effective soit comme zone d'extension;
- 3° pour la province de Limbourg, la GOM a acquis la propriété de la zone concernée et a conclu une convention de concession avec l'exploitant.

L'autorisation d'exploitation de gravier portant sur de nouvelles zones d'exploitation précise la destination ultérieure de ces zones d'exploitation conformément au plan structurel visé à l'article 10 et au plan de secteur.

La convention de concession visée au premier alinéa, 3°, prend fin de plein droit à l'expiration ou au retrait de l'autorisation d'exploitation de gravier.

Art. 20. § 1er. Il est alloué un droit de tirage aux titulaires d'un quota de production attribué en application de l'article 16 sur les zones qui sont classées parmi les zones d'exploitation de gravier ou les zones d'extension conformément à l'article 19, en tenant compte du quota de production attribué à eux. Le droit de tirage de chaque titulaire est rendu public par le Gouvernement flamand. Il est cessible.

Sous peine de nullité, cette cession est portée à la connaissance du comité gravier dans les 5 jours ouvrables de la cession.

Si un titulaire possède plus d'une autorisation d'exploitation de gravier, le droit de tirage est calculé et alloué séparément pour chaque zone d'exploitation de gravier.

§ 2. Le Gouvernement flamand règle l'exercice des droits de tirage et l'attribution de nouvelles zones d'exploitation de gravier dans les zones de réserve aux titulaires d'autorisations d'exploitation de gravier ayant exercé leur droit de tirage.

§ 3. L'exercice d'un droit de tirage n'exempt pas son titulaire de l'obligation d'obtenir les autorisations requises pour l'exploitation de gravier pour les zones concernées situées dans les zones de réserve. »

IV. En droit

- A -

Sur la recevabilité des recours

Requête de la s.a. Ciments d'Obourg, requérante dans l'affaire portant le numéro 693 du rôle

A.1.1. La s.a. Ciments d'Obourg fournit des matériaux de construction et de gravier nécessaires pour la construction en Belgique et est propriétaire de terrains acquis en fonction de leur contenance en gravier (d'après des études réalisées par l'Etat) et situés à Maasmechelen dans le périmètre du plan de secteur «Limburgs Maasland». Ce plan de secteur, approuvé par arrêté royal du 1er septembre 1980, qui interdisait l'exploitation du gravier sur les terrains appartenant à la requérante et sur la base duquel l'autorisation d'exploitation lui fut refusée (arrêté du Gouvernement flamand du 18 mars 1982) fut annulé, à la demande de la requérante, par le Conseil d'Etat (arrêt n° 41.263 du 3 décembre 1992).

A.1.2. La cessation de toute exploitation de gravier, décidée par le décret, perturbera gravement la construction et menace de fermeture les entreprises spécialisées dans le Limbourg ainsi que l'industrie de la construction belge. La requérante justifie de l'intérêt à demander l'annulation du décret attaqué en tant qu'il interdit l'exploitation du gravier aux sociétés « ne justifiant pas d'une expérience dans le passé », alors que toute autorisation d'exploitation lui a été refusée depuis le 1er septembre 1980.

Requête de la s.a. Henri Brock et ses fils, requérante dans l'affaire portant le numéro 696 du rôle

A.2.1. La requérante est active dans le secteur de l'extraction de gravier depuis 1920. Elle est une filiale de la s.a. Readymix-Belgium (requérante dans l'affaire portant le numéro 697 du rôle), pour laquelle elle produit le gravier nécessaire à la fabrication du béton prêt à l'emploi et des produits connexes.

Le 15 septembre 1981, elle a demandé à la Société de développement régional du Limbourg que lui soit reconnu le droit d'extraire du gravier dans la zone de réserve de Neeroeteren. Lors de différents contacts avec les responsables politiques, il a toujours été prétendu à la requérante que l'acquisition d'un droit de propriété sur un terrain ne constituait nullement une condition nécessaire pour avoir le droit d'extraire du gravier. Elle s'abstint donc d'acquérir un terrain et fut dès lors surprise lorsqu'elle prit connaissance du décret attaqué.

A.2.2. Si les articles 16 et 20 du « décret gravier » ne sont pas annulés, la requérante perdra définitivement la possibilité d'extraire du gravier dans la province de Limbourg. En effet, par suite des dispositions de l'article 16 du « décret gravier », la requérante sera considérée comme une nouvelle venue, puisqu'elle ne disposait pas au moment de la publication du décret d'une autorisation d'exploitation dans le Limbourg (article 16, § 1er, alinéa 2) et qu'elle n'était ni propriétaire, ni détentrice d'un droit d'exploitation relatif à une des zones destinées à l'exploitation de gravier au 1er janvier 1991 (article 16, § 1er, alinéa 3). Elle dispose pourtant du savoir-faire nécessaire, possède une entreprise spécialisée établie en Wallonie et a des liens étroits avec le Limbourg où est établi le siège de sa société mère. Elle justifie donc de l'intérêt requis.

Requête de la s.a. Readymix-Belgium, requérante dans l'affaire portant le numéro 697 du rôle

A.2.3. La s.a. Readymix-Belgium est spécialisée dans la production et la vente de béton prêt à l'emploi et de produits connexes et possède des centrales à béton en de multiples endroits. Elle est aussi un holding de plusieurs sociétés (qui forment le « R.M.C. Group Belgique »), parmi lesquelles la s.a. Brock -requérante dans l'affaire portant le numéro 696 du rôle - qui, grâce à ses gravières situées en Wallonie, produit le gravier dont la s.a. Readymix-Belgium a besoin.

La production de béton de la requérante étant très dépendante du gravier, elle entreprit, conjointement avec sa filiale, la s.a. Brock - au nom de laquelle les contacts politiques ont été pris -, d'obtenir le droit d'extraire du gravier dans le Limbourg. Que l'autorisation soit accordée à la requérante elle-même ou à sa filiale a finalement peu d'importance : compte tenu du lien vertical entre la requérante, en tant que société mère, et la s.a. Brock, en tant que filiale, la requérante pouvait être assurée de disposer du gravier nécessaire à la poursuite de la production de béton, même si le droit n'avait été accordé qu'à la s.a. Brock.

Elle fut assurée d'obtenir une autorisation, sans que celle-ci soit subordonnée à l'acquisition d'un droit de propriété sur un terrain et fut, elle aussi, surprise par le décret attaqué.

A.2.4. Son intérêt à l'annulation des articles 16 et 20 du décret n'est pas contestable, puisque, comme la s.a. Brock, elle sera considérée comme une nouvelle venue et perdra la possibilité d'extraire du gravier dans la province de Limbourg alors que cette activité ne lui pose aucun problème notable en raison de ses capacités financières, de son savoir-faire et de celui de sa filiale.

Mémoire du Gouvernement flamand

A.3.1. A défaut, pour les parties requérantes, de fournir la preuve de la publication de leurs statuts au *Moniteur belge* et des décisions de leurs organes compétents, prises dans les délais, pour introduire leur recours en annulation respectif, ces recours sont irrecevables.

A.3.2. Sont irrecevables à défaut d'intérêt les recours de :

- la s.a. Ciments d'Obourg qui, en mettant en cause « la perturbation grave de la construction », « la menace de fermeture des entreprises spécialisées établies au Limbourg », « la menace de façon plus générale de toute l'industrie de la construction belge » et « le problème national », ne démontre qu'un intérêt abstrait et impersonnel qui se confond avec celui de l'action populaire;

- la s.a. Henri Brock et ses fils et la s.a. Readymix-Belgium, l'intérêt de leurs filiales et entreprise-mère respectives n'étant ni direct, ni personnel.

Aucune des trois requérantes ne démontre un intérêt suffisant à l'annulation des articles 17, 18 et 20 du décret, qui ne sont que des accessoires du principe inscrit à l'article 16, dès lors que ces dispositions règlent l'attribution de nouvelles zones d'extraction de gravier aux entreprises ayant obtenu l'autorisation visée à l'article 16.

Enfin, la s.a. Ciments d'Obourg ne démontre pas non plus l'intérêt requis à l'annulation de cet article 16 puisqu'il semblerait qu'elle puisse prétendre à l'exception visée à l'alinéa 3 de cette disposition.

Mémoire en réponse de la s.a. Ciments d'Obourg

A.3.3. Le Gouvernement flamand se contredit en affirmant en même temps que la s.a. Ciments d'Obourg ne justifierait pas de l'intérêt requis à l'annulation - alors qu'elle est propriétaire de terrains dans la zone d'exploitation - et qu'elle pourrait revendiquer le bénéfice de l'exception prévue à l'article 16 du décret attaqué. Elle a demandé au Conseil d'Etat l'annulation de l'arrêté du Gouvernement flamand du 18 mai 1994 qui, en modifiant le plan de secteur « Limburgs Maasland », classe lesdits terrains parmi les zones naturelles.

Mémoire en réponse de la s.a Henri Brock et ses fils

A.3.4. Les statuts de la requérante et la décision d'introduire le recours sont produits dans le dossier.

A.3.5. En tant qu'exploitante de gravières, la requérante justifie de l'intérêt requis; le Limbourg dispose d'importants gisements de gravier et les demandes d'autorisation que la requérante a adressées tant au président du Gouvernement flamand qu'à la Société de développement régional du Limbourg sont de nature à établir son intérêt à l'annulation, non seulement des articles 14 et 16 du décret, mais aussi des articles 17, 18 et 20, qui portent préjudice à la requérante et sont indissociables de l'article 16 puisque, faute de disposer d'un quota de production, la requérante ne disposera pas non plus du droit de tirage visé à l'article 20.

Mémoire en réponse de la s.a. Readymix-Belgium

A.3.6. Les statuts de la requérante et la décision d'introduire le recours sont produits dans le dossier.

A.3.7. L'intérêt à agir de la requérante ne peut être contesté puisqu'elle a demandé à la Société de développement régional du Limbourg, dès le 15 septembre 1981, à pouvoir acquérir des terrains et à y exploiter des gravières. Elle est tout à fait en mesure de procéder elle-même à cette exploitation, sans devoir recourir à l'une de ses filiales; si même elle le faisait, elle conserverait son intérêt à agir, lesdites filiales pouvant exploiter des terrains qu'elle aurait elle-même acquis. Ces éléments établissent cet intérêt, non seulement à l'égard des articles 14 et 16 du décret, mais aussi à l'égard des articles 17, 18 et 20, qui sont indissociables de l'article 16, puisque, faute de disposer d'un quota de production, la requérante ne disposera pas non plus du droit de tirage visé à l'article 20.

Quant au fond

Requête de la s.a. Ciments d'Obourg, requérante dans l'affaire portant le numéro 693 du rôle

Quant aux antécédents

A.4.1. Il résulte d'études réalisées lors de l'élaboration du plan de secteur « Limburgs Maasland » que les terrains litigieux, appartenant à la s.a. Ciments d'Obourg, sont riches en gravier. Le plan de secteur fut adopté par référence à un avis de la commission consultative régionale, qui se référa elle-même à un rapport de la société de développement régional, laquelle, faute de disposer des études géologiques qu'elle avait demandées, avait limité son rapport à une proposition provisoire de délimitation des zones d'exploitation du gravier. L'arrêté royal du 1er septembre 1980 arrêtant le plan de secteur en vertu duquel les terrains appartenant à la s.a. Ciments d'Obourg étaient affectés à une zone agricole fut, quant à cette prescription,

annulé par l'arrêt précité du Conseil d'Etat (A.1.1), lequel considéra que la commission consultative régionale n'avait pu émettre un avis en connaissance de cause quant à la délimitation définitive de zones d'exploitation du gravier et qu'en suivant cet avis, le Roi avait excédé Ses pouvoirs.

A.4.2. Le projet du décret, devenu le décret attaqué, fut l'objet de différentes critiques du Conseil d'Etat fondées sur l'article 6 de la Constitution et relatives à la redevance instituée par l'article 15 du décret, au quota de production de gravier que l'article 16 du décret permet au Gouvernement flamand de fixer (selon le Conseil d'Etat, cette disposition serait contraire aux articles 6 et *6bis* de la Constitution et à la liberté de commerce et d'industrie en ce qu'elle aboutirait à une exclusion « de fait » des entreprises (« nouvelles ») n'ayant pas produit de gravier pendant les quinze dernières années) et à l'obligation, pour l'exploitant, de s'affilier à des organismes chargés de la répartition de la production de gravier et de développement des régions concernées.

Des critiques analogues furent formulées lors des débats au Conseil flamand. Le décret fut néanmoins adopté et aboutira au démantèlement systématique et progressif de l'industrie d'extraction gravière. Dans l'ignorance de l'emplacement des gisements de gravier, il est audacieux de limiter ces gisements à la seule province de Limbourg, dont les limites sont purement administratives et non géologiques.

Quant au premier moyen

A.4.3. Le premier moyen est pris de la violation du principe fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie. Le législateur décrétole n'a ni démontré la nécessité (de limiter cette liberté) proportionnée avec le but poursuivi, ni avoué ce but; il est sans qualité pour ordonner de façon directe ou indirecte la fermeture d'entreprises industrielles et commerciales et prendre des mesures qui, telles les mesures attaquées, aboutissent à la fermeture, ou la déconfiture, ou la faillite d'entreprises commerciales et industrielles; cette atteinte à la liberté est d'autant plus critiquable que nul ne sait où se trouvent exactement les gisements de gravier; s'ils sont contenus dans les limites administratives de la province de Limbourg, ou s'ils se trouvent également dans d'autres provinces où les entreprises seront favorisées; enfin, n'ayant pu, par le fait de l'Etat, exploiter le gravier dans le passé, la s.a. Ciments d'Obourg ne pourra, faute de l'expérience requise, être autorisée à procéder à cette exploitation.

Quant au deuxième moyen

A.4.4. Le deuxième moyen, divisé en six branches, est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que des entreprises industrielles se trouvant dans la même situation font l'objet d'une distinction :

- seules les entreprises qui ont été favorisées par le plan de secteur et qui ont pu exploiter le gravier se voient favorisées par le décret et pourront procéder à cette exploitation jusqu'au 1er janvier 2006, même si celle-ci va en décroissant;
- faute d'expérience dans le passé, la s.a. Ciments d'Obourg ne pourra obtenir l'autorisation d'exploitation dont le décret permet la délivrance;
- la s.a. Ciments d'Obourg est complètement défavorisée par rapport aux autres sociétés qui ont pu prospérer, « quand on sait qu'elle a obtenu l'annulation du plan de secteur qui lui interdisait d'exploiter, et des refus d'exploitation, pour immédiatement se voir opposer le décret lui interdisant toute exploitation dans le futur »;

- nul ne s'est soucié de délimiter avec exactitude « le plateau campinois » ni « la plaine alluviale de la Meuse ». Il est surprenant de constater que des critères aussi fondamentaux pour l'application d'un éventuel décret qui respecterait les principes fondamentaux du droit n'existent pas et ce, alors que le Conseil d'Etat, dans l'arrêt précité du 3 décembre 1992, avait déjà relevé l'absence de délimitation définitive des zones d'extraction;

- les terrains de la requérante ont le même statut que les autres terrains où le gravier est actuellement exploité mais le droit d'entreprendre l'exploitation ne lui est pas reconnu et ce, sur la base de critères discriminatoires qui, on l'a dit, sont fondés sur des situations que la requérante ne peut invoquer en raison du comportement fautif de l'administration dans le passé. Ceci constitue, pour la requérante, une violation de sa liberté de commerce et d'industrie;

- l'article 16, § 1er, alinéa 3, du décret définit les conditions des autorisations dérogatoires en faveur des entreprises possédant un droit d'exploitation mais « ne définit pas des conditions en faveur des propriétaires, avec la circonstance que (la s.a.) Ciments d'Obourg n'ayant (pas) obtenu l'annulation du plan de secteur, n'a jamais été en zone d'exploitation selon le plan de secteur, et n'a jamais obtenu aucune autorisation, tant pendant l'existence du plan de secteur, qu'après ».

« Les motifs de la dérogation, fondés sur les observations du Conseil d'Etat, sont longuement exposés dans le rapport complémentaire » au Conseil flamand (S.E. 1992, n° 154/9, p. 19), « sans que l'on fasse la distinction (au contraire) entre les bénéficiaires d'un droit d'exploitation et les propriétaires. »

« L'article 16, § 1er, alinéa 3, contient donc une alternative, et distingue :

- 1° les entreprises qui possédaient un droit d'exploitation;
- 2° les entreprises qui ne disposaient que d'un droit de propriété. »

La dérogation ne peut notamment être accordée que si l'évaluation du volume d'exploitation se fait sur la base de l'expérience acquise dans l'exploitation du gravier et des capacités financières de l'entreprise, ce qui, d'après la déclaration du président du Gouvernement flamand figurant dans le rapport précité, vise les entreprises qui possédaient déjà une infrastructure d'exploitation construite, afin de proscrire les nouveaux arrivants. Il est donc acquis que Ciments d'Obourg ne peut pas bénéficier de la dérogation sur la base de l'expérience acquise dans l'exploitation du gravier, puisque :

a) le plan de secteur a classé les terres contenant du gravier, acquises par la s.a. Ciments d'Obourg sur la base des études de l'Etat, en zone où il est interdit d'exploiter;

b) la s.a. Ciments d'Obourg a obtenu l'annulation du plan de secteur à telle enseigne que toutes les destinations qui avaient été données aux terres qui lui appartiennent sont censées n'avoir jamais existé;

c) il était impossible à la s.a. Ciments d'Obourg, entre le moment de l'annulation et la parution du décret, de solliciter et obtenir une autorisation quelconque. Il apparaît clairement que si l'on refuse systématiquement à une entreprise le droit d'exploiter, on l'empêche d'acquérir l'expérience de l'exploitation, et on rend impossible l'évaluation du quota de production sur la base de l'expérience acquise, puisqu'elle est nulle.

Quant au troisième moyen

A.4.5. Le troisième moyen est pris de la violation « des articles 59, 60 et 62 du Traité de Rome (Maastricht) garantissant la liberté de la prestation des services » et de l'article 7 du Traité de Rome interdisant toute discrimination fondée sur la nationalité.

Les articles 59, 60 et 62 interdisent aux Etats membres d'empêcher le ressortissant, prestataire de services, d'un autre Etat d'exécuter des prestations en Belgique sous prétexte qu'il n'est pas de nationalité belge. Ce droit à la libre prestation des services étant reconnu en Belgique à une société étrangère, ne pas le reconnaître à une société belge est illogique et constitue une violation de l'article 7 du Traité C.E., qui interdit toute discrimination en raison de la nationalité et est directement applicable.

Quant au quatrième moyen

A.4.6. Le quatrième moyen, divisé en quatre branches, est pris de la violation des règles répartitrices de compétences en ce que :

- « les lois (de réformes institutionnelles) réservent certaines matières à l'Autorité Nationale ou l'Autorité Fédérale (article 6, § 1er, point 7, desdites lois relatives à la Politique économique). » Le législateur fédéral reste compétent pour le droit de la concurrence et les pratiques du commerce;

- le cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire oblige le législateur régional à respecter les principes de la liberté du commerce et de l'industrie;

- de manière arbitraire, le décret limite géographiquement son champ d'application. Or, il aurait dû y avoir concertation entre les organes des autres régions concernées par la matière qu'il règle, conformément aux dispositions des lois de réformes institutionnelles;

- l'article 16 du décret prévoit des quotas de production et des autorisations d'exploitation alors que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (modifiée par la loi spéciale du 8 août 1988 et la loi spéciale du 16 juillet 1993) précise que l'autorité fédérale est seule compétente pour les contingents et licences.

Requêtes de la s.a. Henri Brock et ses fils, requérante dans l'affaire portant le numéro 696 du rôle et de la s.a. Readymix-Belgium, requérante dans l'affaire portant le numéro 697 du rôle

A.5.1. Le sous-sol limbourgeois recèle d'importants gisements de gravier pour lesquels un plan de secteur, approuvé par l'arrêté royal du 1er septembre 1980, définit des zones d'exploitation. Cette exploitation fut par la suite conçue de manière restrictive et lors de tables rondes organisées par le ministre communautaire compétent les 14 mars, 19 avril et 6 juillet 1990 auxquelles toutes les parties concernées étaient représentées, à savoir les employeurs, les travailleurs, les associations de défense de l'environnement, les organisations agricoles, les autorités provinciales, l'intercommunale, la Société de développement régional et les autorités communales, un consensus s'est fait jour pour aboutir à un démantèlement progressif de l'extraction de gravier vers le 31 décembre 2005.

A.5.2. Afin de mettre fin à l'exploitation du gravier dans le Limbourg à la date du 1er janvier 2006, le décret fixe les zones où le gravier peut encore être extrait, permet au Gouvernement flamand de répartir la quantité de gravier - progressivement réduite - qui peut être extraite et de répartir le quota de production entre les exploitants. Il alloue aussi à ceux auxquels est attribuée une partie du quota de production « un droit de tirage » sur les zones de la catégorie des zones de réserve qui viennent à être classées dans la catégorie des zones d'exploitation effective ou d'extension.

A.5.3. Globalement, on peut donc dire que l'extraction du gravier dans les zones désignées à cette fin reste réservée aux entreprises du secteur, qu'il est également tenu compte de la capacité de production de ces dernières et que, dès le départ, comme le montrent les travaux préparatoires, le législateur décréto a eu l'intention d'exclure les « nouveaux venus ». Cette exclusion fut clairement mise en lumière par le Conseil d'Etat et la version définitive du décret a finalement prévu, à l'article 16, § 1er, alinéa 3, une

catégorie dérogatoire. Seule la firme Dranaco satisfait aux conditions arrêtées par cette disposition dérogatoire inattendue, le législateur décrétal ayant en effet prévu que les entreprises qui étaient propriétaires ou détentrices d'un droit d'exploitation au 1er janvier 1991 (c'est-à-dire juste après que la firme Dranaco ait acquis le droit d'extraction) peuvent obtenir une partie du quota bisannuel de production. Or, l'on a déjà signalé que la requérante n'avait pas procédé à l'acquisition de terrains, sur la base d'une promesse selon laquelle l'exploitation du gravier n'y serait pas subordonnée parce que ceux-ci devaient être achetés par la Société de développement régional du Limbourg (article 18, 3°).

Quant au premier moyen, pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution

A.5.4. Le Conseil d'Etat a considéré que l'exclusion *de facto* de nouvelles entreprises d'extraction de gravier instaurée par les articles 16 et 20 était difficilement conciliable avec les articles 6 et 6bis de la Constitution.

A.5.5. Sans mettre en cause l'objectif de démantèlement de l'extraction de gravier poursuivi par le décret, la requérante juge discriminatoire le moyen utilisé par celui-ci en ce que la distinction faite par le législateur décrétal entre les entreprises qui sont autorisées à extraire du gravier (catégorie principale visée à l'article 16, § 1er, alinéa 2, et catégorie dérogatoire visée à l'article 16, § 1er, alinéa 3) et celles qui ne le sont pas (parmi lesquelles la requérante) ne se fonde pas sur un critère pertinent. En effet, il n'apparaît pas pertinent d'accorder le droit d'extraire à l'avenir du gravier aux seules entreprises qui détiennent actuellement déjà une autorisation sur place et qui justifient d'une expérience de quinze ans. Sont en effet exclues de la sorte des entreprises qui ne disposaient pas encore d'une autorisation dans le Limbourg ou qui étaient actives dans le domaine de l'extraction de gravier depuis des années ailleurs dans la province ou dans le pays (parmi lesquelles la s.a. Brock), des entreprises qui ne sont peut-être actives dans le secteur de l'extraction de gravier que depuis deux ans mais qui entre-temps ont déjà acquis l'expérience nécessaire, le savoir-faire, l'infrastructure, etc. ou des entreprises qui, telles la s.a. Readymix-Belgium, sont en mesure d'assurer une exploitation rentable à bref délai. Alors que l'objectif pouvait être atteint par une limitation de la quantité allant de pair avec des critères normaux d'autorisation ou en suivant par exemple la procédure normale des adjudications publiques, le législateur décrétal a choisi une solution de facilité en tenant exclusivement compte des entreprises qui disposent actuellement d'une autorisation.

A.5.6. Le fait que l'installation d'une entreprise d'extraction de gravier entraîne des frais d'investissement élevés ne justifie pas la solution critiquée, car il n'appartient pas au législateur d'apprécier s'il est encore possible d'investir de manière rentable dans l'extraction de gravier dans le temps limité disponible de ce jour à la fin 2005 : dans un pays comme la Belgique, où la libre entreprise fait partie des principes de base de la vie économique, ceci semble chercher fort loin; en outre, ce motif peut difficilement justifier que toute entreprise qui ne dispose pas d'une autorisation sur place soit exclue; il ne tient pas compte enfin des entreprises qui, telle la requérante, sont en mesure d'assurer la rentabilité économique de l'exploitation du gravier.

Le fait que, dans une perspective de travail limitée à 2005, l'engagement de nouveau personnel serait socialement inacceptable ne justifie pas non plus la solution critiquée dans les circonstances actuelles de crise et de chômage. Du reste, ceux qui ne sont pas exclus - ceux qui ne sont donc pas les « nouveaux venus » - devront également licencier leur personnel. Ce problème de l'emploi est d'ailleurs limité, comme l'a d'ailleurs signalé le ministre compétent (l'emploi direct concerne 275 personnes) et la requérante peut en effet, en tant qu'entreprise spécialisée dans l'extraction de gravier, transférer plus facilement son personnel vers d'autres carrières de gravier en Wallonie ainsi que vers les entreprises auxquelles elle est liée.

Enfin, la durée d'exploitation ne constitue pas un critère valable de rentabilité car c'est au contraire une caractéristique propre à l'extraction de gravier que celle-ci s'opère toujours dans un court délai : la

concession que l'on acquiert est par essence provisoire, étant donné qu'elle se rapporte à une quantité déterminée qui s'épuise inmanquablement après un certain nombre d'années. Il est en outre parfaitement possible d'extraire tout le gravier d'un terrain dans un laps de temps de presque douze ans, c'est-à-dire jusqu'au 31 décembre 2005. La condition selon laquelle une expérience de 15 ans est exigée est également mise en cause par la s.a. Readymix-Belgium, requérante dans l'affaire portant le numéro 697 du rôle; il s'agit là d'une solution de facilité qui ne permet pas de prendre en compte les entreprises qui sont financièrement saines, disposent de l'expérience nécessaire et d'un personnel expérimenté - celui de la s.a. Brock, filiale de la s.a. Readymix-Belgium - et sont en mesure d'assurer une exploitation rentable du gravier pendant les douze années à venir.

A.5.7. L'utilisation du moyen discriminatoire qui vient d'être dénoncé emporte une atteinte démesurée aux principes de la liberté de commerce et d'industrie et de la concurrence en raison de ses effets très négatifs, notamment pour la requérante et pour d'autres entreprises qui ne sont actuellement pas titulaires d'une autorisation. La requérante est en particulier privée de la possibilité d'extraire du gravier, alors qu'elle pourrait y prétendre.

Quant au second moyen, pris de la violation de l'article 6, § 1er, VI, 5°, et alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles

A.5.8. Les compétences des régions en matière économique étant limitées par l'obligation de respecter le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, la Région flamande a outrepassé sa compétence en violant ce principe.

Mémoire du Conseil des ministres

A.6.1. Dans le contrôle du respect des règles répartitrices de compétences et du principe d'égalité auquel elle procède, il appartient à la Cour de vérifier si le décret litigieux est conforme au principe de la libre circulation des personnes, des biens, services et capitaux, au principe de la liberté du commerce et de l'industrie et au cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire (tel qu'il est établi par ou en vertu de la loi et par ou en vertu des traités internationaux), qui sont visés à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles; sans doute ce décret est-il pris dans le cadre de l'exercice des compétences régionales en matière d'environnement, mais il concerne directement l'activité économique puisqu'il instaure une limitation croissante des possibilités d'extraction du gravier qui doit tendre à l'horizon 2006 à un arrêt total de cette activité dans la province de Limbourg.

A.6.2. La Région n'étant pas compétente pour adopter un décret qui tend, à terme, à l'arrêt pur et simple d'une activité économique, le décret litigieux viole l'article 6, § 1er, VI, alinéa 2, de la loi spéciale de réformes institutionnelles et doit être annulé dans son intégralité. Le législateur décréteur doit en effet respecter la liberté de commerce et d'industrie qui est un des piliers de l'union économique et de l'unité monétaire; s'il peut en subordonner l'exercice à un régime permissif, il ne peut interdire purement et simplement l'exercice d'une activité industrielle sans une dérogation par la loi spéciale.

A.6.3. A supposer que le législateur décréteur puisse interdire de la sorte l'extraction du gravier, les mesures litigieuses ne sont ni appropriées ni proportionnelles à l'objectif poursuivi, qui est de protéger l'environnement, d'assurer un accompagnement social aux mesures de limitation de l'exploitation du gravier et la recherche de matériaux de rechange; la proportionnalité fait défaut tant au regard du principe de base de la liberté du commerce et de l'industrie consacré par la loi spéciale des réformes institutionnelles qu'au regard du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution.

a. L'interdiction absolue d'extraction du gravier aura, comme le démontre l'exemple des Pays-Bas où cette activité est également interdite, un effet néfaste pour les autres régions dans lesquelles existent des gisements; les polices de l'urbanisme et des établissements classés offriraient des solutions adéquates sans remettre radicalement en cause la liberté du commerce et de l'industrie (plan d'aménagement cohérent, conditions strictes de revalorisation des sites en fin d'exploitation).

b. Le régime de quota (qui tend au démantèlement progressif du secteur concerné) et de droit de tirage est discriminatoire : en tant que le quota concerne toute la Région flamande, cette mesure est manifestement disproportionnée, puisqu'elle poursuit un objectif limité à la province de Limbourg; et dans la mesure où on limite le système des quotas d'extraction à la seule province de Limbourg, encore faudrait-il pouvoir justifier la différence de traitement entre les exploitants de carrière de gravier de province à province. Il confère un pouvoir d'appréciation trop large au Gouvernement flamand, puisque l'article 16 du décret ne fixe ni les règles sur la base desquelles le Gouvernement devra répartir les quotas, ni le champ d'application (Région flamande ou province de Limbourg) de ce système; il ne précise ni le critère de prise en compte du « volume de production au moyen des années (...) les plus représentatives (...) au cours des quinze dernières années », ni le mode de détermination de la « partie limitée du quota bisannuel de production » qui peut être allouée à titre dérogatoire. Cette délégation de pouvoir au Gouvernement est illicite.

c. Enfin, en prévoyant que les titulaires, déjà privilégiés, d'un quota d'extraction et de droits de tirage pourront céder ceux-ci, le décret leur confère un double avantage.

A.6.4. Quelle que soit la manière dont les entreprises entendent exploiter le gravier, il résulte des dispositions du décret que celui-ci instaure une discrimination dans la jouissance de la liberté d'établissement et de la liberté des services qui, garanties par les articles 52 à 66 du Traité de Rome et par l'article 11 de la Constitution, permettent, l'une de s'établir sur le territoire d'un autre Etat membre pour des raisons économiques, c'est-à-dire en vue de la production ou de la distribution de marchandises ou de services, et l'autre, d'exercer une activité économique sur le territoire d'un Etat membre sans y être établi.

A.6.5. Pris en application de l'article 85, § 2 (lire : 85, alinéa 2), de la loi organique de la Cour, deux moyens nouveaux invoquent la violation par l'article 15 du décret :

- du principe de proportionnalité résultant, d'une part, du principe général de la liberté du commerce et de l'industrie et, d'autre part, du principe d'égalité inscrit aux articles 10 et 11 de la Constitution : en vue de répondre à une objection du Conseil d'Etat, le texte définitif du décret a été modifié et dispose que la redevance est calculée non sur la quantité de gravier vendue mais sur la quantité de gravier extraite. Cette manière de procéder est cependant critiquable au regard du principe de proportionnalité dans la mesure en effet où le montant de la redevance est resté inchangé (50 francs la tonne de gravier de vallée et 35 francs la tonne de gravier de carrière). Il va de soi que l'option de taxer la tonne extraite plutôt que la tonne vendue aurait nécessairement dû avoir des répercussions sur le montant de la taxe. En opérant par ailleurs une différence entre le gravier de vallée et le gravier de carrière, le décret entend modaliser la redevance par rapport au coût d'exploitation et à la marge bénéficiaire. Il aurait fallu, dans un souci de proportionnalité, que la redevance tienne également compte du cours du prix du gravier et ce afin d'éviter que la redevance litigieuse ne puisse, en raison de sa nature forfaitaire, revêtir un caractère disproportionné;

- de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 5°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, en tant que l'article 15, § 10, déroge à l'article 447, alinéa 2, du Code de commerce en prévoyant que cette disposition du livre III du Code, relatif à la faillite, à la banqueroute et aux délais de grâce, n'est pas applicable à l'hypothèque légale afférente à la redevance pour laquelle il a été décerné une contrainte dont notification ou signification a été faite au redevable avant le jugement déclaratif de faillite. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 5°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles réserve en effet le droit commercial et le droit des sociétés à l'autorité fédérale.

Mémoire du Gouvernement flamand

Sur la portée du décret entrepris

A.7.1. La production annuelle moyenne des gravières dans le pays mosan s'élève à environ 10 millions de tonnes de gravier et de sable. Le chiffre d'affaires global de l'exploitation de gravier humide et sec a été évalué pour l'année 1989 à 2,1 milliards de francs. Au début des années 1990, le prix du gravier a sensiblement augmenté, une politique restrictive menée aux Pays-Bas à des fins écologiques ayant restreint l'offre. Cette exploitation provoque la création de centaines d'hectares de plans d'eau qu'il n'est pas possible de combler totalement. En 1990, une table ronde organisée par le Gouvernement flamand et comprenant des représentants de tous les intéressés (employeurs, travailleurs, mouvements écologiques, organisations agricoles, l'administration provinciale, l'intercommunale concernée, la Société de développement régional et les administrations communales concernées) fut organisée et aboutit à un consensus concernant le démantèlement progressif de l'exploitation de gravier pour le 31 décembre 2005, joint à des mesures de protection de l'environnement, d'accompagnement social et d'encouragement à l'utilisation de matériaux de rechange dont le coût est supporté par un « Fonds gravier » alimenté par des redevances à charge des exploitants. Jusqu'en 2006, l'exploitation de gravier est soumise à des quotas annuels répartis entre les exploitants disposant actuellement d'une autorisation d'exploitation et les ayants droit assimilés. Les nouveaux exploitants ne sont plus admis et l'exploitation de nouvelles zones est soumise à des restrictions. Des mesures d'exécution ont été arrêtées par le Gouvernement flamand les 15 juin et 20 juillet 1994.

Sur le fond

Quant aux règles répartitrices de compétences

A.7.2.1. Les dispositions entreprises trouvent leur fondement dans l'article 6, § 1er, I, 1^o (urbanisme et aménagement du territoire), 5^o (rénovation des sites d'activité économique désaffectés), 6^o (politique foncière) et 7^o (monuments et sites); II, 1^o (protection de l'environnement, notamment celle du sol (...) contre la pollution); III, 2^o (protection et conservation de la nature), 3^o (zones d'espaces verts, zones de parcs et zones vertes) et 4^o (forêts); VI, 1^o (politique économique) et 5^o (richesses naturelles) de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

A.7.2.2. Le démantèlement de l'exploitation du gravier relève incontestablement du domaine des richesses naturelles et s'inspire de soucis ressortissant à la compétence régionale. Le Conseil d'Etat l'a également admis.

A.7.2.3. La compétence du législateur régional n'est pas entamée par l'obligation de respecter la liberté de commerce et d'industrie que lui impose l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale, qu'il faut d'ailleurs interpréter strictement.

La liberté de commerce et d'industrie, qui est un aspect de l'union économique et de l'unité monétaire belges, est en effet interprétée au sens interrégional. La circonstance que cette restriction à la compétence des régions soit précédée dans la loi spéciale du 8 août 1980 par les termes « en matière économique » n'est pas sans importance. Cela signifie qu'il est uniquement interdit aux régions de prendre des mesures qui avantagent les propres habitants et affecteraient défavorablement les habitants des autres régions.

La Cour a d'ailleurs admis que cette liberté n'était pas absolue et qu'elle pouvait être limitée pour autant que la nécessité existe, que cette limitation ne soit ni disproportionnée avec le but poursuivi ni discriminatoire et que l'union économique et l'unité monétaire ne soient pas compromises. Les parties requérantes allèguent certes la limitation de leur liberté mais non que cette limitation ne serait pas conforme à ces conditions.

A.7.2.4. Les dispositions entreprises ne portent atteinte :

- ni à l'union économique ni à l'unité monétaire, car elles sont étrangères à la circulation interrégionale de biens ou de services, et s'appliquent de surcroît à toutes les entreprises, qu'elles soient flamandes, belges ou étrangères;

- ni à la compétence fédérale en matière de droit de la concurrence et des pratiques du commerce, qui vise « toutes les lois et réglementations portant des règles destinées à garantir une concurrence active entre les opérateurs commerciaux ». En effet, ces lois et règlements n'ont pas été modifiés par les dispositions décrétales entreprises, qui sont par ailleurs d'application équivalente à tous les « opérateurs commerciaux du secteur du gravier ». Par contre, il est vrai que les nouveaux « candidats-exploitants de gravier » ne peuvent plus exploiter de gravier. Au moment de l'élaboration de la mesure litigieuse, ceux-ci peuvent toutefois difficilement être considérés comme des « opérateurs commerciaux ». Par ailleurs, cette mesure complémentaire se justifie par la nécessité d'un déroulement ordonné du démantèlement de l'exploitation de gravier;

- ni à la compétence fédérale en matière de contingents et licences, à laquelle elles sont étrangères.

A.7.2.5. Enfin, un décret de la Région flamande ne pouvant concerner un autre territoire que celui de la Région flamande, et faute de disposition obligeant les régions à se concerter en la matière, à plus forte raison, à trouver une solution à un problème propre à la région concernée, le grief tiré de ce que le décret entrepris aurait arbitrairement limité son champ d'application et aurait été adopté sans concertation ne peut être admis.

Quant au principe d'égalité

A.7.3. L'inégalité de traitement, critiquée par les parties requérantes, entre les exploitants actuels de gravières et les autres entreprises est indissociablement liée à la période transitoire introduite par le décret du 14 juillet 1993, au cours de laquelle l'exploitation de gravier n'est pas sans plus rendue impossible, mais est démantelée progressivement, avec des mesures d'accompagnement. Ce traitement inégal n'aurait pas existé s'il avait été décidé de mettre un terme immédiat à l'exploitation de gravier; mais la portée économique et sociale d'une telle mesure radicale aurait assurément été disproportionnée au but poursuivi, en sorte qu'une période de transition s'imposait, au cours de laquelle l'exploitation de gravier serait progressivement démantelée sur la base de limitations de production, pouvant s'accompagner de certaines mesures, en particulier pour compenser les effets sociaux et économiques pour le secteur concerné.

Il fallait donc réserver l'extraction de gravier pendant la période transitoire aux sociétés exploitantes et à celles qui seraient confrontées à de graves problèmes économiques et sociaux si la poursuite de leurs activités n'était pas autorisée temporairement, afin de limiter à un minimum les effets préjudiciables de la cessation inévitable et finale de l'exploitation de gravier. En admettre d'autres eût aggravé le sort des entreprises existantes - leur quota étant alors réduit -, eût amené les premières à des investissements vains et eût provoqué des difficultés sociales supplémentaires dix ans plus tard. Le démantèlement d'une activité est incompatible avec l'admission de nouvelles entreprises.

A.7.4. L'exception qui, selon l'article 16, alinéa 3, du décret, permet à d'autres entreprises que les entreprises d'exploitation de gravier existantes d'obtenir une part dans le quota d'exploitation, est formulée en des termes abstraits et n'est dès lors pas applicable à un seul cas, mais bien à un nombre indéterminé de situations. Les parties requérantes n'établissent par ailleurs nullement qu'une seule entreprise répondrait aux conditions posées. Du reste, il a été exposé ci-avant qu'une des parties requérantes elles-mêmes, la s.a.

Ciments d'Obourg, bénéficie probablement de ce régime. D'autres entreprises pourraient en effet invoquer les mêmes arguments que les entreprises existantes; celles qui étaient déjà propriétaires au 1er janvier 1991 de terrains dans une zone d'exploitation de gravier ou qui avaient à ce moment obtenu de la part du propriétaire de ces terrains le droit d'exploiter ceux-ci, seraient confrontées à des problèmes similaires si ce droit n'était pas honoré. De surcroît, cette exception se limite aux entreprises ayant une expérience dans l'exploitation de gravier et disposant des capacités financières et techniques nécessaires, à nouveau pour éviter que des investissements considérables soient consentis en vain et que de « petites » entreprises ne se laissent tenter par une aventure.

Cet affinement de la règle s'inspire d'ailleurs de l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat.

Quant aux articles 7, 59, 60 et 62 du Traité de Rome

A.7.5. Le moyen est irrecevable, la Cour n'étant pas compétente pour connaître de moyens fondés sur une violation directe du droit communautaire européen; il manque en fait puisque ces dispositions, qui établissent la liberté de prestation de service au sein de la Communauté européenne, et interdisent toute discrimination en vertu de la nationalité, fût-ce dans le champ d'application du Traité, ne concernent que la liberté de prestation de service intracommunautaire et interdisent dès lors des mesures restrictives à l'égard d'entreprises étrangères, par rapport à des entreprises internes; or, les dispositions décrétales litigieuses ne contiennent pas de telles mesures : les restrictions qu'elles prévoient s'appliquent à tous, tant aux Belges qu'aux ressortissants de n'importe quel Etat membre des Communautés européennes, et même au-delà.

Mémoire en réponse de la s.a. Ciments d'Obourg

A.8.1. L'industrie de la construction de l'ensemble du pays utilise le gravier limbourgeois, dont l'exploitation n'intéresse donc pas que la Région flamande.

La liberté du commerce doit être interprétée dans un sens interrégional et l'on ne peut opposer la réalité fédérale à une réalité interrégionale.

Dès lors que la régionalisation vise à favoriser le développement des régions et non à y dresser des barrières, la thèse selon laquelle le décret serait étranger au droit de la concurrence et des pratiques du commerce n'est pas fondée.

A.8.2. La disparition des entreprises exploitant le gravier dans le Limbourg crée une discrimination entre ces entreprises et les autres entreprises situées ailleurs.

Mémoires en réponse de la s.a. Henri Brock et ses fils et de la s.a. Readymix-Belgium

A.9.1. Même si la Région flamande dispose de nombreuses compétences (A.7.2.1 et A.7.2.2), il ne peut être soutenu que l'impact économique doive céder le pas aux objectifs que la mise en oeuvre de ces compétences vise à réaliser; la Région flamande a excédé ses compétences en réglant une matière économique relevant du législateur fédéral.

Le décret entrepris viole l'article 6, § 1er, IV (lire VI), alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Il est faux de prétendre, comme le fait le Gouvernement flamand (A.7.2.3), que le principe de proportionnalité n'est pas invoqué par les requérantes puisqu'il l'est en combinaison avec le principe d'égalité.

A.9.2. Le décret viole le principe de proportionnalité puisqu'il était possible de protéger autrement l'environnement et que l'on n'a pas suffisamment étudié comment réaffecter les zones d'extraction. De plus, l'interdiction de procéder à l'extraction du gravier dans le Limbourg après 2006 provoquera la concentration des industries gravières dans d'autres parties du pays, avec toutes les conséquences que cela implique pour l'environnement.

A.9.3.1. Le décret viole le principe d'égalité en désignant arbitrairement les entreprises pouvant bénéficier des quotas de production; contrairement à ce qu'affirme le Gouvernement flamand, les entreprises qui sont en mesure de procéder à l'extraction du gravier ne sont pas nombreuses - à preuve, le nombre de recours contre le décret attaqué - et il ne fallait craindre ni que l'octroi de ces quotas fasse l'objet d'une forte demande, ni que les quotas respectifs fassent l'objet d'une réduction sensible, ni que les entreprises déjà installées aient à souffrir des graves problèmes économiques et sociaux auxquels le Gouvernement flamand fait référence.

A.9.3.2. Il est incohérent d'invoquer de tels problèmes alors que l'article 16 du décret permet le transfert des quotas de production - en pratique, moyennant contrepartie - à des entreprises qui ne doivent pas répondre aux mêmes critères sélectifs et qui seront bel et bien confrontées à ces problèmes lorsque l'interdiction d'exploitation prendra effet.

A.9.3.3. Pourquoi, si l'on veut faire échec à ces difficultés économiques et sociales, faire une exception en faveur d'entreprises qui, au 1er janvier 1991, étaient propriétaires ou possédaient un droit d'exploitation sur des terrains exploitables, alors que d'autres entreprises, ayant fait les investissements requis et déjà actives dans ce domaine, le sont dans d'autres provinces ou d'autres régions où l'épuisement des gisements risque de créer les mêmes difficultés économiques et financières ?

A.9.4. Il est renvoyé au mémoire du Conseil des ministres pour ce qui concerne la violation des articles 7, 59, 60 et 62 du Traité de Rome et de l'article 447, alinéa 2, du Code de commerce et pour ce qui concerne l'introduction d'une redevance faisant double emploi avec la T.V.A.

Mémoire en réponse du Gouvernement flamand

A.10.1. Il ne peut être soutenu que la liberté de commerce et d'industrie empêche le législateur décréteil d'interdire une activité économique déterminée, à peine de vider de sa substance la compétence matérielle de tous les législateurs.

A.10.2. Les moyens permettant d'atteindre l'objectif du décret sont des questions d'opportunité dont l'appréciation ne relève ni du Conseil des ministres, ni de la Cour. D'ailleurs, tôt ou tard, il faudra mettre fin à l'exploitation des gravières soit parce que l'on ne pourra pas étendre indéfiniment les zones d'extraction, soit faute de gravier.

A.10.3. Le décret fait une exacte application du principe de proportionnalité en prescrivant pour la seule province de Limbourg la fin de l'exploitation des gravières, puisque c'est là que se posent les problèmes.

A.10.4. La critique du Conseil des ministres adressée à l'article 16, § 3, du décret, qui prévoit la cessibilité des quotas de production, n'est pas fondée puisque cette cessibilité n'est permise qu'entre titulaires de tels quotas.

A.10.5. Les moyens nouveaux soulevés par le Conseil des ministres sont irrecevables; il ne peut être fait usage de l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 pour étendre le recours initial qui, tenant compte du contenu des requêtes, porte sur les articles 14 et 16 du décret, et non sur l'article 15 qui, instituant une redevance à laquelle les parties requérantes ne sont pas soumises, n'est pas attaqué par elles; il appartenait au Conseil des ministres d'en demander lui-même l'annulation.

A.10.6. Ces nouveaux moyens sont de toute manière dépourvus de fondement. Contrairement à ce que pense le Conseil des ministres, la redevance instituée par l'article 15 du décret est, non une rétribution, mais un impôt qui frappe, non la vente, mais l'extraction du gravier. Il est tout à fait raisonnable d'exiger une redevance de ceux qui bénéficient d'un avantage - être autorisé à exploiter des gravières - afin de compenser le dommage qu'entraîne, pour les autres, cette exploitation.

Quant au moyen tiré de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 5°, de la loi spéciale du 8 août 1980, il méconnaît la portée de cette disposition, qui doit faire l'objet d'une interprétation matérielle et non formelle, réservant à l'autorité fédérale, non pas toute disposition du Code de commerce mais celles qui règlent les relations entre les commerçants et relèvent nécessairement du droit privé. Tel n'est pas le cas de la disposition en cause -l'article 15, § 10, du décret - qui, reprenant d'ailleurs *mutatis mutandis* les dispositions fédérales existantes, se borne à régler les effets de l'hypothèque légale de l'autorité qui lève l'impôt.

- B -

Quant à l'objet du décret entrepris

B.1. Le décret de la Région flamande du 14 juillet 1993 portant création du « Fonds gravier » et réglant l'exploitation du gravier (« tot oprichting van het Grindfonds en tot regeling van de grindwinning ») met fin, à partir du 1er janvier 2006, à toute activité d'exploitation de gravier dans la province de Limbourg (article 14, § 1er) et soumet les titulaires d'une autorisation d'exploitation au paiement d'une « redevance » (article 15, § 1er). En vue du démantèlement systématique et progressif du secteur de l'exploitation du gravier, le Gouvernement flamand est habilité à fixer un quota bisannuel de production du gravier, qu'il répartit parmi les titulaires d'autorisations d'exploitation au prorata du volume de la production qu'ils ont réalisée pendant les plus représentatives des quinze dernières années (article 16, § 1er, alinéas 1er et 2). A titre dérogatoire, le décret permet d'accorder à des entreprises qui, au 1er janvier 1991, étaient propriétaires de terrains situés alors dans une zone d'exploitation susceptible d'être affectée à l'extraction de gravier ou possédaient un droit d'exploitation sur de tels terrains, une partie limitée du quota bisannuel de production pour autant, notamment, qu'elles disposent d'une expérience dans le secteur et qu'elles aient des capacités financières et techniques (article 16, § 1er, alinéa 3).

Moyennant la modification des plans de secteur concernés (articles 17 et 18), un droit de tirage peut être accordé aux titulaires d'un quota de production (article 20) sur de nouvelles zones

d'exploitation de gravier.

Quant à l'objet des recours

B.2.1. Le recours introduit par la s.a. Ciments d'Obourg (affaire portant le numéro 693 du rôle) porte sur « tout au moins (...) (les) articles 14, 16, 17 et 18 » du décret précité de la Région flamande du 14 juillet 1993. Ceux introduits par la s.a. Henri Brock et ses fils et par la s.a. Readymix Belgium (affaires portant les numéros 696 et 697 du rôle) portent sur les articles 16 et 20 du même décret.

Il résulte toutefois du contenu des requêtes qu'aucune des parties requérantes n'émet, à l'égard des articles 17, 18 et 20, de griefs indiquant en quoi les règles dont il appartient à la Cour d'assurer le respect seraient violées.

Quant aux griefs adressés à l'article 14 par la s.a. Ciments d'Obourg, tantôt ils sont pris de la violation « du principe fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie » (A.4.3) ou de dispositions du Traité de Rome (A.4.5), principe et dispositions dont la Cour n'est pas habilitée à assurer le respect lorsqu'ils sont invoqués directement, tantôt ils sont exprimés dans des termes trop vagues pour permettre à la Cour de déterminer en quoi, dans l'esprit de la requérante, les dispositions invoquées - à savoir les règles répartitrices de compétence (A.4.6) et les articles 10 et 11 de la Constitution (A.4.4) - seraient violées par ledit article 14.

Les recours ne doivent donc être examinés qu'en ce qu'ils portent sur l'article 16.

B.2.2. Dans son mémoire, le Conseil des ministres, partie intervenante, demande l'annulation de l'intégralité du décret (A.6.2).

L'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage permet notamment au Conseil des ministres d'introduire un mémoire dans une affaire concernant un recours en annulation et d'y formuler de nouveaux moyens. Une telle intervention ne peut cependant ni modifier ni étendre le recours.

Les moyens invoqués par le Conseil des ministres ne doivent donc être examinés qu'en ce qu'ils sont dirigés contre l'article 16.

Quant aux conditions de recevabilité prévues à l'article 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989

B.3. La décision d'ester en justice de l'organe compétent de la première partie requérante ainsi que ses statuts coordonnés étaient joints, la première à la requête et les seconds à une lettre ultérieure répondant à une demande du greffe de la Cour. Ceux des seconde et troisième parties requérantes l'étaient à la requête. Il est ainsi satisfait aux conditions prévues à l'article 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Quant à l'intérêt

B.4.1. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage 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 entreprise.

B.4.2. Les parties requérantes dans les affaires portant les numéros 693 (s.a. Ciments d'Obourg) et 696 (s.a. Henri Brock et ses fils) du rôle sont actives dans le secteur de l'extraction du gravier.

Elles justifient de l'intérêt requis pour demander l'annulation de l'article 16 du décret attaqué, qui permet au Gouvernement flamand de fixer, en vue du démantèlement systématique et progressif de cette activité, des quotas de production au bénéfice des seules personnes déjà titulaires d'une autorisation d'exploitation. La circonstance que la s.a. Ciments d'Obourg, première requérante, serait titulaire d'un droit de propriété sur des terrains situés dans une zone d'exploitation, qui lui permettrait de bénéficier également, en vertu de l'article 16, § 1er, alinéas 3 et 4, de l'un de ces quotas, ne la prive pas de son intérêt à demander l'annulation dudit article 16, dès lors qu'en vertu de la même disposition, cette dérogation est subordonnée à des conditions spécifiques.

B.4.3. La partie requérante dans l'affaire portant le numéro 697 du rôle (s.a. Readymix Belgium) n'est pas active dans le secteur de l'extraction de gravier mais apporte la preuve qu'elle a, dès 1981, introduit sa candidature auprès de la Société de développement régional de la province de Limbourg en vue d'obtenir la mise à disposition de terrains destinés à l'extraction de gravier.

Elle justifie dès lors de l'intérêt requis en droit pour demander l'annulation de l'article 16 du décret du 14 juillet 1993, qui l'exclut de la répartition du quota bisannuel de production de gravier.

Quant au fond

B.5. L'examen de la conformité d'une disposition entreprise aux règles de compétence doit précéder l'examen de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.6.1. Un premier groupe de moyens (A.4.6 et A.6.1) est pris de la violation par les dispositions entreprises de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, modifié par la loi spéciale du 8 août 1988, qui dispose :

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

B.6.2. Il ressort des travaux préparatoires du décret attaqué que le législateur décréto a décidé de procéder au démantèlement progressif de l'exploitation de gravier dans la province de Limbourg, afin de mettre fin aux atteintes à l'environnement résultant de la multiplication des excavations et des plans d'eau qui sont la conséquence de cette exploitation et qu'il n'est possible de combler et de restructurer qu'à concurrence de 20 à 25 p.c. (*Doc.*, Conseil flamand, 1991-1992, n° 565/1, p. 2).

De telles mesures relèvent de la compétence des régions, auxquelles sont attribuées, aux termes de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, notamment, la protection de l'environnement (II, 1°) et, en ce qui concerne l'économie, les richesses naturelles (VI, alinéa 1er, 5°).

B.6.3. L'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, précité de la même loi spéciale du 8 août 1980 traduit la volonté expresse du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré. Cette volonté est à prendre en considération lorsque, comme en l'espèce, le législateur décréto prend des mesures en matière économique par lesquelles il entend protéger l'environnement menacé par l'exploitation des gisements de gravier.

B.6.4. L'existence d'une union économique - l'unité monétaire n'étant nullement en cause en l'espèce - implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'Etat. Sont incompatibles avec une union économique, s'agissant des échanges de biens, les mesures établies de façon autonome par les composantes de l'union - en l'espèce les régions - qui entravent la libre circulation.

B.6.5. Il appartient au législateur décentralisé de peser les avantages et les inconvénients que représente, pour l'environnement, l'exploitation des gravières; le législateur décentralisé pouvait donc seul apprécier si l'impact de cette exploitation sur l'environnement devait être ou non tenu pour globalement négatif et, le cas échéant, de décider qu'il devait y être mis fin dans les meilleurs délais, comme cela avait déjà été décidé pour la partie de la même plaine située aux Pays-Bas. Il en est d'autant plus ainsi qu'à supposer que le débat relatif à l'environnement aboutisse plus tard à une révision des conclusions actuelles, il lui sera toujours loisible de revenir sur cette mesure au lieu que la poursuite de l'exploitation des gravières risque de conduire à des dégradations irréversibles.

L'union économique n'est pas mise en cause par des dispositions qui, dans un souci de protection de l'environnement, ont pour objet d'exclure du circuit économique des substances renfermées dans le sol en interdisant l'extraction et en leur ôtant ainsi la qualité de biens d'exploitation.

B.6.6. La liberté de commerce et d'industrie ne peut être conçue comme une liberté absolue. Le législateur compétent peut être amené - que ce soit dans le secteur économique ou dans d'autres secteurs - à limiter la liberté d'action des personnes ou des entreprises concernées, ce qui aura nécessairement une incidence sur la liberté de commerce et d'industrie. Les régions ne violeraient la liberté de commerce et d'industrie visée à l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 que si elles limitaient cette liberté sans qu'existe une quelconque nécessité pour ce faire ou si cette

limitation était totalement disproportionnée avec le but poursuivi ou portait atteinte à ce principe en manière telle que l'union économique soit compromise.

En l'espèce, pour assurer de manière adéquate la sauvegarde de l'environnement menacé par l'exploitation des gisements de gravier, le législateur décrétoal a pu imposer aux entreprises concernées des restrictions à la liberté de commerce et d'industrie pour autant que cette liberté ne s'en trouve pas limitée de manière disproportionnée.

Il ne s'avère pas que le législateur décrétoal aurait apporté à la liberté de commerce et d'industrie, à l'égard des entreprises concernées, une limitation qui serait disproportionnée avec le but poursuivi : l'on peut en effet considérer que le législateur décrétoal, lorsqu'il entend mettre fin à l'exploitation du gravier, peut ménager, pour une période limitée, en leur permettant de procéder encore à cette exploitation, d'une part, ceux qui l'avaient déjà entreprise, d'autre part, aux conditions qu'il détermine, les entreprises qui, à une certaine date, avaient un droit de propriété ou d'exploitation sur des terrains situés alors dans une zone susceptible d'être affectée à l'extraction de gravier.

B.7.1. Le quatrième moyen dans l'affaire portant le numéro 693 du rôle est pris, en sa première branche, de la violation de l'article 6, § 1er, « point 7 » (lire VI) de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en vertu duquel le droit de la concurrence et le droit des pratiques du commerce sont réservés à l'autorité fédérale (alinéa 5, 4°).

B.7.2. Des dispositions qui, en vue de mettre fin à l'exploitation de certaines richesses naturelles, subordonnent celle-ci à un certain nombre de conditions, ne peuvent pas être assimilées aux règles destinées à garantir une concurrence entre les opérateurs commerciaux.

B.8. Le quatrième moyen dans l'affaire portant le numéro 693 du rôle est pris, en sa troisième branche, de la violation des lois de réformes institutionnelles en ce que le décret entrepris limite arbitrairement son champ d'application géographique et qu'une concertation entre les régions concernées était requise (A.4.6).

Faute de préciser, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées, le moyen n'est pas recevable.

B.9.1. Le quatrième moyen dans l'affaire portant le numéro 693 du rôle est pris, en sa quatrième branche, de la violation de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 5, 8°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui réserve à l'autorité fédérale la matière des contingents et licences.

B.9.2. La compétence fédérale en matière de contingents et licences est, d'après les travaux préparatoires de la loi spéciale de réformes institutionnelles, une compétence normative et d'exécution en ce qui concerne :

- la délivrance et la gestion des licences, documents d'exportation, certificats européens et autres documents pour l'importation et l'exportation de marchandises qui sont prescrits par les réglementations nationales, supranationales ou internationales, tant pour les produits industriels que pour les produits agricoles;

- la perception des prélèvements, montants compensatoires et cautions pour le secteur agricole;

- le paiement des restitutions et montants compensatoires pour le secteur agricole. (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1988, n° 516/6, pp. 129-139)

L'objet des dispositions attaquées ne présente pas de rapport avec les rubriques précitées. Le moyen ne peut être admis.

Quant au principe d'égalité et de non-discrimination

B.10.1. Dans les moyens s'appuyant sur les articles 10 et 11 de la Constitution, il est soutenu que ces dispositions sont violées en ce que l'article 16 du décret attaqué instaurerait une discrimination entre, d'une part, les entreprises auxquelles le quota de production visé par cette disposition peut être attribué parce qu'elles sont titulaires d'une autorisation d'exploitation d'une gravière (article 16, § 1er, alinéa 2) ou étaient propriétaires ou possédaient au 1er janvier 1991 un droit d'exploitation sur des terrains situés alors dans une zone d'exploitation susceptible d'être affectée à l'extraction de gravier (article 16, § 1er, alinéa 3) et, d'autre part, celles qui ne peuvent bénéficier dudit quota, soit parce qu'elles ne disposent ni d'une telle autorisation ni d'un tel droit (A.5.5), soit parce que tout en ouvrant l'accès au quota aux entreprises ayant été à cette époque propriétaires de terrains situés alors dans une zone d'exploitation susceptible d'être affectée à l'extraction de gravier (article 16, § 1er, alinéa 3), la disposition en cause ne précise pas les conditions auxquelles, s'agissant de propriétaires, le quota peut être accordé (A.4.4).

B.10.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.11. Le décret en cause prévoit qu'il sera mis fin à l'exploitation des gravières dans la province de Limbourg le 1er janvier 2006; il institue, à titre transitoire, jusqu'à cette date, un régime de quotas d'exploitation, en fixe les modalités d'octroi et habilite

le Gouvernement flamand à déterminer lesdits quotas afin de réaliser le démantèlement systématique et progressif du secteur.

Il existe une différence fondamentale, parmi ceux qui souhaitent exploiter des gravières dans la province de Limbourg, entre ceux qui avaient déjà consenti des sacrifices pour s'engager dans cette voie et ceux qui ne l'avaient pas fait. Il n'est pas déraisonnable que le législateur décrétole, qui a pu décider le démantèlement progressif du secteur pour les raisons énoncées sous B.6.5, tienne compte de ce que ceux qui exploitaient déjà des gravières ou qui avaient acquis un droit de propriété ou d'exploitation sur des terrains situés dans une zone d'exploitation sont, à des degrés divers, davantage affectés par la mesure jugée nécessaire et prévoient pour ceux-ci un régime transitoire de démantèlement programmé et progressif.

B.12.1. Un grief est tiré de ce que, en s'appliquant à la seule province de Limbourg, les dispositions entreprises créent une discrimination entre ceux qui y exploitent le gravier et ceux qui l'exploitent ailleurs, les premiers ne pouvant procéder à cette exploitation sans être soumis aux contraintes que ces dispositions imposent (A.4.4 et A.5.5).

B.12.2. En tant que le grief procède d'une comparaison des situations existant dans la province de Limbourg avec celles existant ailleurs que dans la Région flamande, il n'est pas fondé : en effet, une différence de traitement dans des matières où les communautés et les régions disposent de compétences propres est la conséquence possible de politiques distinctes permises par l'autonomie qui leur est accordée par la Constitution ou en vertu de celle-ci; une telle différence ne peut en soi être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Cette autonomie serait dépourvue de signification si le seul fait qu'il existe des différences de traitement entre les destinataires de règles s'appliquant à une même matière dans les diverses communautés et régions était jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

B.12.3. En tant que le grief procède d'une comparaison des exploitations situées à l'intérieur de la Région flamande, il n'est pas davantage fondé. Il apparaît en effet des travaux préparatoires du décret attaqué que le législateur a constaté que les caractères géologiques propres à la plaine de la Meuse - la présence de couches importantes de gravier - ont, depuis une cinquantaine d'années, donné lieu à une exploitation sans cesse croissante de gravières, provoquant l'insatisfaction des riverains, la multiplication de puits d'exploitation auxquels il est toujours plus difficile de donner une nouvelle destination et celle de dépressions remplies d'eau ou susceptibles d'être utilisées comme décharges (*Doc.*, Conseil flamand, S.E. 1992, 154, n° 3, pp. 2 et 3). Il peut être admis, les difficultés résultant de l'exploitation des gravières étant circonscrites à une portion déterminée du territoire, que le législateur décretaal limite à celle-ci le champ d'application des mesures qu'il prend.

L'on pourrait certes observer que les limites d'une province, fonction de l'histoire plutôt que de la géologie, ne coïncident vraisemblablement pas avec celles des dépôts de gravier accumulés par un fleuve au cours de ses états successifs. Mais l'approximation ne doit pas être jugée excessive dès lors qu'il n'est pas contesté que tous les graviers de la Meuse situés dans le territoire de la Région flamande se trouvent dans la province de Limbourg.

La circonstance que le Conseil d'Etat a annulé un plan de secteur définissant certaines zones d'exploitation, parce que les choix ont été fondés sur des avis incomplets ou inadéquats, est étrangère au choix fait par le législateur décretaal de rendre applicable à la province de Limbourg les mesures critiquées.

B.13. Un grief, tiré par la requérante dans l'affaire portant le numéro 693 du rôle de ce que le décret attaqué s'abstient de déterminer les conditions auxquelles les quotas d'exploitation peuvent être attribués aux entreprises possédant des terrains situés dans une zone d'exploitation susceptible d'être affectée à l'extraction de gravier, repose sur une lecture erronée du décret : il apparaît en effet que de telles conditions sont définies à l'article 16, § 1er, du décret et s'appliquent non seulement aux entreprises

titulaires d'un droit d'exploitation, mais également à celles qui sont propriétaires de terrains situés dans une zone d'exploitation qui était susceptible d'être affectée à l'extraction de gravier.

B.14. Un grief est tiré par le Conseil des ministres (A.6.3.b) de ce que l'article 16 du décret conférerait au Gouvernement flamand une délégation de pouvoir qui, en raison de son étendue, serait illicite.

Faute de préciser, parmi les règles dont la Cour garantit le respect, celles qui seraient violées, le moyen n'est pas recevable.

B.15. Le Conseil des ministres critique encore la possibilité donnée par l'article 16, § 3, à ceux qui sont titulaires d'un quota, de le céder moyennant contrepartie financière et de doubler ainsi leur avantage (A.6.3.c).

Dès lors que, pour ménager les intérêts les plus directement affectés par la décision de cessation, le législateur décrétole a pu autoriser une poursuite de l'exploitation pendant une période et dans une mesure limitée, il n'a pas, ce faisant, agi de manière déraisonnable en permettant aux titulaires de quotas de se dédommager autrement qu'en exploitant eux-mêmes le gravier, par la cession de leurs droits à d'autres qui sont déjà titulaires d'une autorisation d'exploitation.

B.16. Enfin, le moyen pris par le Conseil des ministres de la violation des articles 52 à 66 du Traité de Rome, qui garantissent la liberté d'établissement et la liberté de prestation des services, combinés avec l'article 11 de la Constitution (A.6.4), ne s'appuie pas sur d'autres arguments que ceux qui ont été examinés aux B.10.1 à B.15.

Quant aux autres dispositions dont la violation est alléguée

B.17. Les premier et troisième moyens dans l'affaire portant le numéro 693 du rôle dénoncent la violation « du principe fondamental de la liberté du commerce et de l'industrie » et de dispositions de droit communautaire. Ils ne sont pas recevables, pour les mêmes motifs que ceux qui ont été exposés à propos de l'article 14, en B.2.1.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les 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 25 avril 1995.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

M. Melchior