

Numéro du rôle : 1476
Arrêt n° 135/99 du 22 décembre 1999

ARRET

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 2, 4°, *littera* b, premier tiret, du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais (tel qu'il était rédigé avant sa modification par le décret du 20 décembre 1995), posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents G. De Baets et M. Melchior, et des juges H. Boel, L. François, J. Delruelle, H. Coremans et M. Bossuyt, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président G. De Baets,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 2 novembre 1998 en cause de la s.p.r.l. Handel Lingier et autres contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 3 décembre 1998, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, 4°, *littera* b), premier tiret, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, dans sa rédaction antérieure à la modification apportée par le décret du 20 décembre 1995, en combinaison éventuelle avec l'article 43 du décret du 25 juin 1992, qui a modifié l'article 21 du décret (ancien) sur les engrais, viole-t-il le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination contenus aux articles 10 et 11 de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les neuf demandeurs devant le juge *a quo* sont des personnes physiques ou morales qui exploitent chacune divers établissements destinés à la production agricole ou horticole. Pour le calcul de la redevance sur le lisier dont ils sont redevables pour l'exercice 1993, ils avaient introduit une déclaration séparée pour chaque établissement. En vertu de l'article 2, 4°, *littera* b), du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, la « Mestbank » (banque de lisier) a regroupé par exploitant les déclarations séparées. En raison de la progressivité de la taxe, ils étaient par conséquent redevables de montants plus élevés. Après qu'ils eussent refusé de payer la totalité du montant des redevances ainsi que les intérêts de retard et les amendes administratives exigibles dans l'intervalle, des contraintes leur furent signifiées dans le courant de l'année 1994. En vertu de l'article 29, § 2, du décret précité du 23 janvier 1991, ils ont fait opposition à celles-ci auprès du Tribunal.

Le Tribunal constate que tous les demandeurs se trouvent dans la situation définie à l'article 2, 4°, *littera* b), premier tiret, du décret du 23 janvier 1991, « c'est-à-dire plusieurs établissements ou unités d'exploitation exploités par une même personne physique ou morale ». Avant de statuer sur le litige, il pose à la Cour la question préjudicielle précitée.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 4 décembre 1998, 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.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 janvier 1999.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 20 janvier 1999.

Des mémoires ont été introduits par :

- L. Maenhout, Stegelstraat 63, 8810 Lichtervelde, la s.a. Seuryncx Voeders, dont le siège social est établi à 8880 Sint-Eloois-Winkel, Gullegemsestraat 58, la s.p.r.l. Handel Lingier, dont le siège social est établi à

8980 Zonnebeke-Passendale, 's Graventavelstraat 3, la s.a. Voeder Lauwers, dont le siège social est établi à 9810 Nazareth-Eke, Sluis 3, L. Ghequière, Rollegembosstraat 15, 8880 Ledegem, la s.a. Arkove, dont le siège social est établi à 8851 Koolskamp, Knijffelingstraat 15, E. Caset, Kortemarkstraat 260/A, 8820 Torhout, J. Defour, Joos de ter Beerstlaan 75, 8740 Pittem, et B. Vermander, Aardrijksesteenweg 46, 8490 Jabbeke, par lettre recommandée à la poste le 22 février 1999;

- le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 25 février 1999.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 12 mars 1999.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, par lettre recommandée à la poste le 13 avril 1999;
- L. Maenhout et autres, par lettre recommandée à la poste le 14 avril 1999.

Par ordonnances des 26 mai 1999 et 26 octobre 1999, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 3 décembre 1999 et 3 mai 2000 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 octobre 1999, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 10 novembre 1999.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 19 octobre 1999.

A l'audience publique du 10 novembre 1999 :

- ont comparu :
 - . Me K. Crauwels *loco* Me M. Faure et Me W. Rauws, avocats au barreau d'Anvers, pour L. Maenhout et autres;
 - . Me J. Bouckaert, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs H. Coremans et L. François 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 organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

Position des demandeurs devant le juge a quo

A.1. Les demandeurs devant le juge *a quo* ont été lésés du fait de la combinaison de la définition de la notion d'« entreprise », figurant dans le décret du 23 janvier 1991, avec la progressivité de la redevance sur le lisier qu'a instaurée l'article 43 du décret du 25 juin 1992 contenant diverses mesures d'accompagnement du

budget 1992. Il résulte de cette combinaison qu'une entreprise qui est liée à d'autres unités d'exploitation doit payer une redevance plus élevée. Si les unités étaient considérées séparément, la redevance serait moins élevée. Les demandeurs devant le juge *a quo* considèrent qu'une telle distinction est totalement arbitraire et qu'elle ne saurait être dictée par aucun objectif de protection de l'environnement. Ils renvoient, à ce propos, à la jurisprudence de la Cour concernant le principe d'égalité. Il résulte de celle-ci qu'une distinction entre diverses catégories peut être opérée pour autant qu'elle repose sur des fondements objectifs et raisonnables.

A.2. Selon les demandeurs devant le juge *a quo*, les « unités techniques indépendantes » et les « unités techniques liées » sont comparables du point de vue de la problématique des engrais. Le lisier produit ne diffère ni qualitativement ni quantitativement selon que les vaches se trouvent dans une entreprise indépendante ou liée. Ils considèrent que la distinction opérée n'est ni efficace ni proportionnée au regard de l'objectif à atteindre.

Le but du décret est, selon l'article 2 du décret du 23 janvier 1991, la protection de l'environnement contre la pollution due à la production et à l'utilisation d'engrais. La question est donc de savoir si le traitement distinct a un sens au regard de cet objectif. Ce ne serait le cas que si la pollution cumulée de tous les établissements était plus importante que la somme des pollutions des établissements séparés. Selon les demandeurs devant le juge *a quo*, ce n'est pas le cas en matière de production et d'écoulement d'engrais. Ils soulignent que les conditions écologiques diffèrent pour chaque établissement et qu'ils sont soumis à des autorisations séparées sur le plan de l'environnement.

L'application de l'article 2, 4°, *littera* b, du décret du 23 janvier 1991 a pour effet que des établissements paient une redevance plus élevée « en raison du seul fait qu'ils sont exploités par ou pour le compte d'une personne physique et d'une personne morale dont cette personne physique est l'associé ou l'administrateur, sans que ceci augmente en soi l'excédent d'engrais et alors que la structure juridique de l'exploitation constitue en soi un critère non pertinent du point de vue de l'environnement ». Ils estiment que l'exigence de proportionnalité n'est pas non plus rencontrée, étant donné que la redevance augmente fortement et hors de proportion lorsque les excédents d'engrais de différents établissements sont cumulés.

A.3. Les demandeurs devant le juge *a quo* renvoient à l'arrêt n° 42/97. Certes, cet arrêt concerne le nouveau décret relatif aux engrais, du 20 décembre 1995, mais, selon eux, c'est le même problème qui est en cause. La Cour a déclaré que la progressivité n'était pas critiquable en tant que telle mais a constaté que la combinaison de la progressivité et du regroupement de différentes entités en une entreprise excédait les limites du raisonnable parce qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les charges réelles et le montant de la redevance.

Le fait que, dans le nouveau décret, la base de la redevance était la production d'engrais et non l'excédent d'engrais, comme dans le décret actuellement mis en cause, est sans pertinence selon les demandeurs devant le juge *a quo*. C'est en raison du principe même du cumul, d'une part, de la définition de la notion d'entreprise et, d'autre part, de la redevance progressive que la Cour a procédé à l'annulation. En outre, la production d'engrais constitue en l'espèce presque totalement un excédent, de sorte qu'il est également sans importance, du point de vue des faits, que la taxation porte sur la production ou sur l'excédent.

Enfin, les demandeurs devant le juge *a quo* soulignent que la redevance présentement critiquée est plus lourde que la redevance qui a été annulée dans l'arrêt n° 42/97. Son échelon tarifaire le moins élevé est en effet de 2 francs, alors que l'échelon tarifaire le moins élevé pour la redevance dans le nouveau décret s'élevait à 1,25 franc. Après le premier échelon, on aboutit immédiatement à la tranche la plus haute de 5 francs, alors que, dans le nouveau décret, on arrivait seulement à une deuxième tranche de 1,75 franc (suivie par une troisième tranche de 2,25 francs et une quatrième et dernière tranche de 3 francs).

Position du Gouvernement flamand

A.4. Le Gouvernement flamand souligne que la question préjudicielle est limitée au premier tiret de l'article 2, 4°, *littera* b, du décret du 23 janvier 1991. Les renvois aux deuxième et troisième tirets sont par conséquent dénués de pertinence pour répondre à la question. Il considère que l'assimilation des personnes physiques ou morales qui exploitent différents établissements aux personnes physiques ou morales qui n'exploitent qu'un seul établissement repose sur un critère objectif, est raisonnablement justifiée et n'a pas d'effet disproportionné.

A.5. Faisant référence aux travaux préparatoires du décret du 25 juin 1992, le Gouvernement flamand estime que l'introduction d'une redevance échelonnée vise à éloigner les excédents d'engrais des zones excédentaires. Les plus grands producteurs d'excédents d'engrais contribuent le plus au surfichage et doivent donc, conformément au principe du « pollueur payeur », payer les redevances les plus élevées. Dans ses arrêts n^{os} 33/91 et 42/97, la Cour acceptait déjà le principe d'une redevance d'environnement progressive. « Le caractère raisonnable de la redevance progressive apparaît d'autant mieux que les travaux préparatoires indiquent que la redevance échelonnée était de nature temporaire et serait affinée dans un stade ultérieur ».

Etant donné que l'instauration de la redevance progressive est en soi objective et raisonnablement justifiée, il en résulte que l'assimilation de la personne physique ou morale qui exploite plusieurs établissements à une personne physique ou morale qui n'exploite qu'un seul établissement repose sur un critère objectif et raisonnablement justifié. C'est précisément cette assimilation qui permet de percevoir la redevance d'une manière réellement progressive. En effet, sans cette assimilation, la redevance ne serait plus progressive, mais proportionnelle. Selon le Gouvernement flamand, on ne peut objecter à cela que l'assimilation ne tient pas ou pas suffisamment compte des différences de fait dans la nature des établissements. En effet, ces différences sont dénuées de pertinence au regard de la considération légitime, émise par le législateur décentral, selon laquelle les plus grandes entreprises contribuent le plus aux excédents d'engrais.

Dans l'arrêt n^o 42/97, la Cour a accepté que la définition de la notion d'entreprise puisse viser à éviter des abus, c'est-à-dire à éviter que des entreprises soient artificiellement scindées. Pour le Gouvernement flamand, il va de soi que la Cour considérerait également que le principe même du regroupement était compatible avec le principe constitutionnel d'égalité.

A.6. On peut déduire de l'arrêt n^o 42/97 que c'est l'ensemble des circonstances, à savoir le redevable (le propriétaire), la base d'imposition (la production d'engrais) et le tarif progressif (facteur 1,25 à 3), qui amènent à conclure que la redevance avait des effets manifestement déraisonnables et violait par conséquent le principe d'égalité. Cet ensemble de circonstances n'est pas présent en l'espèce, selon le Gouvernement flamand.

D'abord, le redevable n'est pas le propriétaire du bétail mais l'exploitant de l'entreprise. Etant donné que, dans le cadre de la forte intégration de l'élevage porcin, seul un nombre limité de personnes est propriétaire de bétail, la redevance que la Cour a annulée avait des effets plus vastes que la redevance ici en cause. En outre, la base d'imposition de la redevance n'est pas la production, mais l'excédent. La circonstance que la production puisse correspondre à l'excédent n'y change rien : en effet, tous les exploitants ne sont pas confrontés à des excédents d'engrais; seuls ceux qui sont confrontés à de tels excédents sont soumis à la redevance. Enfin, le taux progressif présentement critiqué a, en raison des différences citées, des effets moins drastiques que le tarif progressif annulé par la Cour dans son arrêt n^o 42/97.

Selon le Gouvernement flamand, il n'apparaît pas de ce qui précède que la progressivité des redevances en cause aurait des effets manifestement déraisonnables pour les producteurs concernés. Pareille conclusion ne s'impose pas non plus à la vue des sommes contestées par les parties demanderesse devant le juge *a quo*. Compte tenu du chiffre d'affaires et des bénéfices d'exploitation de chacune des entreprises concernées, on ne peut pas considérer que les augmentations de redevance puissent entraver de manière manifestement déraisonnable l'exploitation de ces dernières.

- B -

B.1. Le litige qui est à l'origine de la question préjudicielle concerne le calcul des redevances relatives aux engrais pour l'exercice d'imposition 1993.

L'article 2 du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, tel qu'il était en vigueur avant sa modification par le décret du 20 décembre 1995, disposait :

« Le présent décret a pour but de protéger l'environnement contre la pollution due à la production et à l'utilisation d'engrais.

Pour l'application du présent décret et de ses arrêtés d'exécution, on entend par :

[...]

4° entreprise : un établissement destiné à la production agricole ou horticole, comprenant un ou plusieurs bâtiments ou installations ou leurs parties ainsi que les terres arables appartenant à l'entreprise; pour l'application du présent décret, sont considérés comme une seule entreprise :

a) plusieurs de ces établissements constituant par leur implantation sur différentes parcelles ou non, une seule unité d'exploitation technique;

b) plusieurs de ces établissements qui sont exploités par ou pour le compte :

- d'une même personne physique ou morale;

- d'une personne physique ou d'une ou plusieurs personnes morales dont cette personne physique est un associé ou un administrateur;

- de plusieurs personnes physiques ayant des liens, en droit ou de fait, sur le plan des personnes et/ou du capital et/ou de la gestion;

[...]

16° producteur : toute personne physique ou morale qui exploite une entreprise d'élevage de bétail;

[...] ».

L'article 21 du même décret du 23 janvier 1991, tel qu'il a été modifié par l'article 43 du décret du 25 juin 1992 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992 et tel qu'il était en vigueur avant la modification apportée par le décret du 20 décembre 1995, disposait :

« § 1er. Il est levé une redevance de base dont le produit revient intégralement à la ' Mestbank ', à charge de tout producteur qui, sur base de la formule de calcul prévue à l'article 6 ou, le cas échéant, sur base de la déclaration visée à l'article 6, § 2, au titre de l'année civile

concernée, enregistre un excédent d'engrais positif soit pour la production d'anhydride phosphorique ou d'azote, soit pour chacun des deux.

[...]

§ 3. Le montant de la redevance de base visée au § 1er est fixé sur base des excédents d'engrais visés à l'article 6 exprimés en kg d'anhydride phosphorique (P205) et en kg d'azote (N).

La redevance de base est calculée comme la somme des redevances ' Hp1 + Hn1 + Hp2 + Hn2 '

- pour la première tranche de 0 à 10 000 kg d'excédent d'engrais d'anhydride phosphorique :
Hp1 = MOp1 x 2 F;

- pour la première tranche de 0 à 20 000 kg d'excédent d'engrais d'azote :
Hn1 = MOn1 x 2 F;

- pour la deuxième tranche de plus de 10 000 kg d'excédent d'engrais d'anhydride phosphorique : Hp2 = MOp2 x 5 F;

- pour la première [lire : deuxième] tranche de plus de 20 000 kg d'excédent d'engrais d'azote : Hn2 = MOn2 x 5 F.

Pour l'application des présentes dispositions, on entend par :

Hp1 : le montant de la redevance due pour la tranche 1 de l'excédent d'engrais exprimé en kg d'anhydride phosphorique;

Hp2 : le montant de la redevance due pour la tranche 2 de l'excédent d'engrais exprimé en kg d'anhydride phosphorique;

Hn1 : le montant de la redevance due pour la tranche 1 de l'excédent d'engrais exprimé en kg d'azote;

Hn2 : le montant de la redevance due pour la tranche 2 de l'excédent d'engrais exprimé en kg d'azote;

MOp1 : la tranche 1 de l'excédent d'engrais calculé conformément à l'article 6, exprimé en kg d'anhydride phosphorique;

MOn1 : la tranche 1 de l'excédent d'engrais calculé conformément à l'article 6, exprimé en kg d'azote;

MOp2 : la tranche 2 de l'excédent d'engrais calculé conformément à l'article 6, exprimé en kg d'anhydride phosphorique;

MOn2 : la tranche 2 de l'excédent d'engrais calculé conformément à l'article 6, exprimé en kg d'azote;

[...] ».

La redevance critiquée est donc progressive.

B.2. La question préjudicielle porte exclusivement sur le premier tiret de l'article 2, 4°, *littera b*, et sur l'article 21, § 3, en ce que ces dispositions aboutissent à ce que des établissements

destinés à la production agricole ou horticole exploités par ou pour le compte d'une même personne physique ou morale sont considérés comme une seule entreprise pour le calcul des redevances relatives aux engrais, ce qui a pour conséquence qu'en raison du tarif progressif, l'exploitant est redevable de redevances plus élevées que si chaque établissement était considéré comme une entreprise séparée.

B.3. Une redevance sur les excédents d'engrais a été instaurée à côté d'autres mesures, en vue d'atteindre l'objectif de protection de l'environnement indiqué par l'article 2 du décret précité du 23 janvier 1991.

Le décret du 25 juin 1992 a remplacé la redevance proportionnelle par une redevance progressive. L'instauration d'une redevance à caractère progressif a pour but de faire davantage contribuer à la solution du problème que constituent les excédents d'engrais les exploitants des établissements qui en produisent le plus :

« Des petites quantités d'excédents d'engrais d'exploitation peuvent encore être assez facilement écoulees, par un arrangement entre voisins, avec une intervention limitée ou nulle de la ' Mestbank '. Des entreprises présentant un excédent d'engrais plus important doivent toutefois transporter leurs engrais sur une distance plus grande. Pour mettre sur pied et encourager ce transport, il est nécessaire d'œuvrer au stockage d'engrais dans des zones d'écoulement potentielles. L'instauration d'une redevance de base progressive accroîtra les possibilités financières de la ' Mestbank ' pour stimuler de manière positive la solution des problèmes d'excédents d'engrais. Les plus grands producteurs d'excédents payeront la contribution la plus importante. » (*Doc.*, Conseil flamand, S.E. 1992, n° 186/1, p. 16)

B.4. Lorsque le législateur décréte entend, par le biais d'une redevance, acquérir les moyens financiers nécessaires pour l'assainissement de l'environnement et souhaite en particulier encourager la réduction de la pollution de l'environnement, il est raisonnablement justifié d'imposer à ceux qui sont plus responsables que d'autres de cette pollution une redevance proportionnellement plus élevée.

Au regard de cet objectif, il est également raisonnablement justifié que les établissements qui sont exploités par une même personne physique ou morale ou pour le compte de celle-ci soient considérés comme une seule entreprise pour le calcul des redevances sur les engrais. En effet, le

caractère progressif de la redevance perd une partie de son efficacité et offre une échappatoire si l'exploitant qui est responsable d'un grand excédent d'engrais peut faire échec à ce principe par le simple fait que cet excédent provient d'établissements séparés.

B.5. A la différence de la règle instaurée par le décret du 20 décembre 1995 et annulée par l'arrêt n° 42/97 du 14 juillet 1997, dans laquelle le «producteur », au sens de ce décret, était désigné comme le redevable de la redevance et en vertu de laquelle cette redevance était calculée sur la base de la production d'engrais, le système en cause dans la présente affaire désignait l'exploitant de l'entreprise comme redevable et calculait la redevance sur l'excédent d'engrais.

Les demandeurs devant le juge *a quo* ne démontrent pas - et la Cour n'aperçoit pas - en quoi la mesure en cause pourrait avoir des effets disproportionnés pour certaines catégories de redevables.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, 4°, *littera* b, premier tiret, du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, tel qu'il était en vigueur avant la modification apportée par le décret du 20 décembre 1995, combiné avec l'article 21, § 3, du même décret, tel qu'il a été modifié par l'article 43 du décret du 25 juin 1992, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 décembre 1999.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

G. De Baets