

Numéro du rôle : 689
Arrêt n° 18/95 du 2 mars 1995

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 47bis, § 1er - dans sa version antérieure au décret modificatif du 20 décembre 1989 -, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, posée par le tribunal de première instance de Malines.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L. François, J. Delruelle, G. De Baets, E. Cerexhe et A. Arts, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle*

Par jugement du 16 février 1994 en cause de la Région flamande et du directeur d'administration du « Dienst Milieueffing » (service des taxes d'environnement) de la Société publique des déchets pour la Région flamande contre O. De Schepper, le tribunal de première instance de Malines, quatrième chambre, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 47bis, § 1er, du décret du Conseil flamand concernant la gestion des déchets - dans sa version antérieure au décret modificatif du 20 décembre 1989 -, devenu ultérieurement l'article 47sexies de ce décret, viole-t-il l'article 11 et/ou l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et/ou l'article 110, § 2, de la Constitution ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

O. De Schepper a été assigné devant le tribunal de première instance de Malines en vue du paiement d'une taxe d'environnement, majorée d'une amende administrative et des intérêts.

Le défendeur conteste l'amende administrative imposée par application de l'article 47bis, § 1er, du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, modifié par le décret du 22 octobre 1986.

Pour la juridiction *a quo*, la question est de savoir si, dans le cadre de la répartition des compétences qui avait cours au moment de l'adoption de la disposition litigieuse, la Région était effectivement compétente pour instaurer un régime d'amendes administratives. Le tribunal observe que diverses juridictions ont qualifié l'amende administrative de peine. Le juge *a quo* fait également référence à l'article 109 de la loi du 4 août 1986 portant des dispositions fiscales.

Sur la base de ces constatations, le tribunal décide de poser la question préjudicielle susmentionnée.

III. *La procédure devant la Cour*

L'expédition de la décision de renvoi est parvenue au greffe le 2 mars 1994.

Par ordonnance du 2 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.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 12 avril 1994.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 13 avril 1994.

Un mémoire a été introduit par le Gouvernement flamand, place des Martyrs 19, 1000 Bruxelles, et par le directeur d'administration du « Dienst Milieueffing » de la Société publique des déchets pour la Région flamande, Kanunnik de Deckerstraat 22-26, 2800 Malines, par lettre recommandée à la poste le 27 mai 1994.

Par ordonnance du 28 juin 1994, la Cour a prorogé jusqu'au 2 mars 1995 le délai dans lequel l'arrêt doit être

rendu.

Par ordonnance du 24 novembre 1994, la Cour a complété le siège par le juge A. Arts qui est devenu rapporteur, vu la mise à la retraite du juge K. Blanckaert.

Par ordonnance du 22 décembre 1994, le président en exercice a complété le siège par le juge J. Delruelle, vu la mise à la retraite du juge Y. de Wasseige.

Par ordonnance du 22 décembre 1994, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 janvier 1995.

Cette dernière ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leur avocat par lettres recommandées à la poste le 23 décembre 1994.

A l'audience publique du 19 janvier 1995 :

- a comparu :

. Me W. Slosse *loco* Me P. Engels, avocats du barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand et le directeur d'administration du « Dienst Milieueffing » de la Société publique des déchets pour la Région flamande;

- les juges-rapporteurs A. Arts et E. Cerexhe ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- 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 -

Mémoire des parties demanderesses devant le juge a quo

A.1. La Région flamande, représentée par le Gouvernement flamand, et le directeur d'administration du « Dienst Milieueffing » (service des taxes d'environnement) de la Société publique des déchets pour la Région flamande, parties demanderesses devant le juge *a quo*, ont introduit un mémoire commun.

Ces parties examinent tout d'abord la question de l'éventuelle violation de l'article 110, § 2, de la Constitution et traitent ensuite du caractère pénal ou non du régime des amendes administratives.

A.2. La taxe d'environnement sur les déchets solides est un impôt au sens de l'article 110, § 2, de la Constitution. L'ensemble de la gestion des déchets a été attribué aux régions et le législateur fédéral n'a aucune compétence dans cette matière.

En vertu de l'article 110, § 2, de la Constitution, les communautés et les régions ont en principe une compétence fiscale propre, qui n'est restreinte que par la compétence du législateur fédéral lui permettant de déterminer les exceptions dont la nécessité est démontrée.

Depuis l'abrogation de l'article 14 de la loi ordinaire du 8 août 1980 de réformes institutionnelles par l'article 69, § 1er, 1°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, il ne fait plus aucun doute que la compétence fiscale attribuée aux régions par la Constitution comprend également le pouvoir de fixer les règles relatives à la perception et au recouvrement des impôts.

A.3. Les amendes administratives, telles qu'elles sont conçues dans le décret flamand relatif aux déchets, constituent un système de sanctions purement administratives que le législateur décentralisé peut instaurer en vertu de sa compétence générale qui lui permet de régler les matières qui lui ont été confiées.

Cinq éléments font apparaître que les amendes administratives ne relèvent pas du domaine du droit pénal :

- A défaut de paiement de la taxe, des intérêts, des amendes administratives et des accessoires, il est décerné une contrainte qui est visée et rendue exécutoire et qui est signifiée par exploit d'huissier de justice. Le redevable peut faire opposition à la contrainte. Seules des infractions très graves au décret concernant les déchets sont punissables. Le tribunal de première instance connaît des litiges relatifs aux amendes administratives, alors que les sanctions pénales sont du ressort du juge répressif ordinaire.

Le redevable peut également demander une remise ou une réduction de l'amende administrative. C'est à l'administration qu'il appartient d'en juger, et non à une autorité pénale quelconque.

- Le régime des amendes administratives a été instauré pour inciter le redevable à compléter sa déclaration et à payer dans les délais. C'est un instrument indispensable pour permettre le recouvrement rapide de l'impôt.

- Les amendes administratives peuvent aussi être infligées directement aux personnes morales.

- Les amendes administratives n'ont aucun rapport avec la répression d'infractions. Leur imposition ne constitue pas une peine, cependant que l'infliction d'une peine nécessite l'intentement de poursuites pénales. Ces amendes visent à préserver les droits du Trésor.

- Les amendes administratives précèdent toute procédure pénale. La décision d'engager ou non l'action publique est totalement indépendante et ne doit rien au fait que, dans une affaire, des amendes administratives ont été imposées et payées. Dans l'hypothèse où la taxe, y compris l'amende administrative, n'est pas acquittée, un dossier pénal peut être constitué et une condamnation pénale peut s'ensuivre.

A.4. Le fait qu'une partie de la jurisprudence, par exemple l'arrêt Öztürk de la Cour européenne des droits de l'homme, auquel renvoie le juge *a quo*, considère certaines sanctions administratives comme une peine au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme ne signifie pas encore que ces sanctions puissent également être regardées comme une « peine » au sens de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

A.5. Il convient d'observer à titre tout à fait subsidiaire qu'un grand nombre d'amendes ont d'ores et déjà été infligées et payées et qu'il serait injustifié de prononcer en l'espèce une décision avec effet rétroactif constatant la violation de règles répartitrices de compétences.

B.1.1. L'article 47bis, § 1er, du décret du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets, inséré par l'article 3 du décret du 22 octobre 1986, s'énonçait, dans la version antérieure au décret modificatif du 20 décembre 1989, comme suit :

« Sans préjudice des dispositions du chapitre XII, toute infraction à une obligation de redevance est soumise au paiement d'une amende administrative égale au double de la redevance non payée ou qui n'a pas été payée à temps, avec un minimum de 1.000 francs. »

B.1.2. Il ressort des éléments de l'affaire dont est saisi le juge *a quo* que des amendes administratives de 16.000 francs chacune ont été infligées pour déclaration tardive et non-paiement d'une imposition en soi non contestée de deux taxes d'environnement de 8.000 francs chacune, pour l'année 1989. La question préjudicielle porte en réalité sur la question de savoir si la Région flamande était compétente pour adopter le décret du 22 octobre 1986, qui insère l'article 47bis, § 1er, précité dans le décret flamand du 2 juillet 1981 relatif aux déchets.

B.2. Au moment de l'adoption de la disposition litigieuse en 1986, l'article 110, § 2, alinéa 1er, de la Constitution (actuellement l'article 170, § 2, alinéa 1er) s'énonçait comme suit :

« Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis. »

En vertu de cette disposition, les régions disposent d'une compétence fiscale propre. Cette compétence emporte celle de déterminer non seulement les éléments essentiels de l'impôt lui-même mais aussi ses éléments accessoires.

En l'espèce, le législateur décrétole a prévu, pour « toute infraction à une obligation de redevance », une amende administrative égale au double de la taxe éludée ou payée en retard, avec un minimum de 1.000 francs. Une telle majoration est inhérente à la compétence fiscale propre en vertu de laquelle la Région flamande a instauré la taxe d'environnement.

B.3. Au moment de l'adoption de la disposition litigieuse, en 1986, les articles 11 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'énonçaient comme suit :

(article 11 :) « Dans les limites des compétences des Régions et des Communautés, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements conformément au Livre Ier du Code pénal, à l'exception des peines criminelles fixées à l'article 7 de ce Code. »

(article 19, § 1er, alinéa 1er :) « Le décret règle les matières visées aux articles 4 à 11, sans préjudice des compétences que la Constitution réserve à la loi. »

Il ne saurait être déduit de l'article 11 précité de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en attribuant aux régions le pouvoir d'adopter des dispositions pénales, le législateur spécial leur aurait implicitement enlevé le pouvoir de prévoir des majorations d'impôt. Ce dernier pouvoir n'entre pas dans le champ d'application des articles 11 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, tels qu'ils étaient libellés au moment de l'adoption de la disposition litigieuse en 1986.

La qualification de pénale, au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, d'une amende administrative ou fiscale n'a pas pour conséquence que cette amende soit de nature pénale au sens de la législation belge.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 47*bis*, § 1er - dans sa version antérieure au décret modificatif du 20 décembre 1989 - , du décret de la Région flamande du 2 juillet 1981 concernant la gestion des déchets ne viole ni les articles 11 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, ni l'article 110, § 2, de la Constitution, tels qu'ils étaient en vigueur au moment de l'adoption de la disposition litigieuse.

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 2 mars 1995, par le siège précité, dans lequel le juge E. Cerexhe est remplacé, pour le prononcé, par le juge R. Henneuse, conformément à l'article 110 de la même loi.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève