

Numéros du rôle : 6353, 6366, 6369, 6410, 6419 et 6426
Arrêt n° 83/2017 du 22 juin 2017

A R R E T

En cause : les recours en annulation du chapitre 11 (articles 128 à 134) et de l'article 135, 18°, du décret flamand du 18 décembre 2015 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016, introduits par Ronald De Wilde, par Jef Hendriks, par Antoine Buedts, par Jan Gossé, par l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » et par Peter Mertens et Tom De Meester.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours et procédure*

a. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 février 2016 et parvenue au greffe le 12 février 2016, Ronald De Wilde a introduit un recours en annulation des articles 128 à 134 et de l'article 135, 18°, du décret flamand du 18 décembre 2015 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016 (publié au *Moniteur belge* du 29 décembre 2015).

b. Par requête adressée à la Cour par lettre déposée à la poste le 22 février 2016 et parvenue au greffe le 23 février 2016, Jef Hendriks a introduit un recours en annulation des articles 128 à 130 du même décret flamand.

c. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 février 2016 et parvenue au greffe le 26 février 2016, Antoine Buedts a introduit un recours en annulation des articles 128 à 134 et de l'article 135, 18°, du même décret flamand.

La demande de suspension des mêmes dispositions décrétales, introduite par la même partie requérante, a été rejetée par l'arrêt n° 70/2016 du 11 mai 2016, publié au *Moniteur belge* du 14 juillet 2016.

d. Par requête adressée à la Cour par lettre déposée à la poste le 19 avril 2016 et parvenue au greffe le 20 avril 2016, Jan Gossé a introduit un recours en annulation des articles 128 à 134 et de l'article 135, 18°, du même décret flamand.

La demande de suspension des mêmes dispositions décrétales, introduite par la même partie requérante, a été rejetée par l'arrêt n° 106/2016 du 30 juin 2016, publié au *Moniteur belge* du 29 août 2016.

e. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 25 avril 2016 et parvenue au greffe le 26 avril 2016, l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats », assistée et représentée par Me P. Peeters et Me J. Vanhoenacker, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation du chapitre 11 et de l'article 135, 18°, du même décret flamand.

f. Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 mai 2016 et parvenue au greffe le 13 mai 2016, un recours en annulation des articles 128 à 134 du même décret flamand a été introduit par Peter Mertens et Tom De Meester, assistés et représentés par Me M. Van den Broeck, avocat au barreau de Bruxelles, et Me R. Jeeninga, avocat au barreau d'Anvers.

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6353, 6366, 6369, 6410, 6419 et 6426 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me A. Haelterman, avocat au barreau de Bruxelles (dans toutes les affaires);

- Wim Raeymaekers (dans l'affaire n° 6426);

- Andy Vermaut, Raf Verbeke, Benjamin D'hont, Rudy Oosterlinck, Kevin Denoyel, Carlo Van Aerschot, Koenraad Willems, Alexander Gomme, Tom Vanhove, Luc Grootjans, Frans Van Hecke, Greet Lemoine, Lieve Stevelinck, Valentijn Vanmeenen, Eric Van Laeken, Raven Groupe, Jan Menu, Valerie Vanuxem, Lode Willaert, Walter Provo, Johan Denis, Ilse Gelaude, De Smaele, David Joëts, Jan Lambrecht, Rudolf van de Moosdijk, Wim Jans, Hilde Robbrecht, Adeline Bataillie, Godelieve Schols, Lisette Waelbers, Peggy Billen, Hubert Harnie, Tom Croonenberghs, Lorenza Boulanger, Benny Verhiest, Jean Verreyken, Fabienne Decock, Myriam Wouters, Dominique Janssens, Joeri Van Hoyweghen, Mark Van de Velde, Rik Vancoillie, Isabel Boone, Roeland Dirks, Johan Seminck, Kristof Loos, Paul Permeke, Tim Jacobs, Jonas Verckens, Dirk Deheegher, Geert De Maertelaere, Rob Verbruggen, Christoph Janssens, Johan Hallaert, Monique Haertjens, Ann Deprez, Marleen Scharmin, Rik Vanhaverbeke, Urbain Bax, Matthew Dikmans, Vincent Loosfelt, Sonja De Spiegeleire, Ilse Reniers, Myriam Kyndt, Robert Van Bilsen, Joke Noffels, Daphne Jaspers, Gerry Van de Moortel, Roger Van Loon, Marnix Hemeryck, Linda Verwimp, Christiane Bigano, Jean D'Hooghe, Léon Lakaie, Denis Meert, Stijn Cools, Valérie Vanreck, Bart Meeus, Luc Symoens, Alain Claessens, Jonas Craeynest, Roger De Coninck, Stefaan Vandendriessche, Katrien Mortier, Ahmet Bilgin, Anne De Waele, Franz De Metd, Fateha Atsa, Peter Reynders, Noel Maertens, Maria Van Loock, Erwin Van Eenoo, Mireille Delrue, Jean-Paul Bunckens, Tom Manhaeghe, Carol Vandecasteele, Jan Steen, Georgine Frederix, Reinout Pieters, Tom De Pauw, Greta Wilssens, Hadewijch Verhenne, TJ De Luna, Margui Van Driessche, Tony Mondelaers, Dave Van Ouytsel, Astrid Van Wabeke, Chris Wens, Leo Wouters, Marc Vercambre, Jaimie Devinck, Joeri Nowé, Bert Vanlerberghe, Frieda Schacht, Branley Wtterwulge, Danny Declerck, Debbie Haest, Anne-Marie Chiese, Danny Dekimpe, Michèle Déome, Steven Monsieur, Gino Vanloy, Bart Neys, José Antonio Meersseman, Simon Lambrecht, Cynthia De Paola, Jonathan Delahaye, Willem Marijnissen, Nancy Minnen, Ann Vandavelde, Eddy Huyghe, Ina Capoen, Mehmet Yavas, Michel Verhaeghe, Egbert Meert, Gitte Peetermans, Roel Sergeant, Ivar Hermans, Maria Torbeyns, Erwin Luyken, Bart Verhoeven, Marijke Vinck, René Jochems, Klaas Devreese, Teja De Prins, Malika Leys, Bart Goderis, Guido Follens, Sunny Van Vaerenbergh, Tania Souw, Kris Van Put, Gisèle Deweerd, Brecht Cosyns, Georges De Meulenaer, Paul Van de Putte, Koen Delaey, Walter Opgenhaffen et Mark Opgenhaffen (dans l'affaire n° 6426), assistés et représentés par Me E. Merckx, avocat au barreau de Louvain.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- Antoine Buedts;
- l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats »;
- Peter Mertens et Tom De Meester.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand (dans les affaires n^{os} 6369, 6419 et 6426);
- Wim Raeymaekers;

- Andy Vermaut et Raf Verbeke.

Par ordonnance du 8 février 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, a décidé que les affaires étaient en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 mars 2017 et les affaires mises en délibéré.

A la suite de la demande des parties requérantes dans l'affaire n° 6426 à être entendues, la Cour, par ordonnance du 22 février 2017, a fixé l'audience au 8 mars 2017.

A l'audience publique du 8 mars 2017 :

- ont comparu :

. Me P. Peeters, pour l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats »;

. Me M. Van den Broeck et Me R. Jeeninga, pour Peter Mertens et Tom De Meester;

. Me E. Merckx, pour Andy Vermaut et autres;

. Me A. Haelterman et Me O. Herbert, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et F. Daoût ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'objet et à la recevabilité des recours

A.1.1. Ronald De Wilde, partie requérante dans l'affaire n° 6353, demande l'annulation des articles 128 à 134 et 135, 18°, du décret flamand du 18 décembre 2015 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016 (ci-après : le décret du 18 décembre 2015).

Il déclare avoir intérêt au recours au motif qu'il doit, par suite des dispositions attaquées, payer une redevance de 219,44 euros pour la consommation d'électricité aux points de raccordement pour son adresse de domicile et pour sa seconde résidence.

A.1.2. Jef Hendriks, partie requérante dans l'affaire n° 6366, demande l'annulation des articles 128 à 130 du décret du 18 décembre 2015.

Il affirme qu'il doit, en tant qu'habitant de la Région flamande, payer la nouvelle taxe et qu'il est ainsi traité de manière injuste.

A.1.3. Antoine Buedts, partie requérante dans l'affaire n° 6369, demande l'annulation des articles 128 à 134 et 135, 18°, du décret du 18 décembre 2015.

Il expose que le prélèvement litigieux lui est applicable à partir du 1er mars 2016, de sorte qu'il subira chaque mois une pression financière supplémentaire, « qui entraînera des dépenses non nécessaires, superflues et inutiles ».

A.1.4. Jan Gossé, partie requérante dans l'affaire n° 6410, demande l'annulation des articles 128 à 134 et 135, 18°, du décret du 18 décembre 2015.

Il déclare que, mensuellement, une cotisation fédérale, une cotisation sur l'énergie et une cotisation pour le Fonds d'énergie sont portées en compte dans les factures qu'il reçoit.

A.1.5. L'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats », partie requérante dans l'affaire n° 6419, demande l'annulation du chapitre 11 et de l'article 135, 18°, du décret du 18 décembre 2015.

L'ASBL affirme défendre, en conformité avec ses statuts, l'intérêt collectif des consommateurs qui sont soumis à la nouvelle redevance liée à la consommation d'électricité.

A.1.6. Peter Mertens et Tom De Meester, parties requérantes dans l'affaire n° 6426, demandent l'annulation des articles 128 à 134 du décret du 18 décembre 2015.

Ils déclarent être affectés défavorablement, en tant que redevables, par rapport à ceux qui ne doivent pas payer la redevance sur le point de prélèvement du réseau d'électricité et sur la consommation d'électricité et par rapport à ceux qui doivent cotiser relativement moins.

A.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que Ronald De Wilde (affaire n° 6353), Jef Hendriks (affaire n° 6366), Antoine Buedts (affaire n° 6369), l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » (affaire n° 6419), Peter Mertens et Tom De Meester (affaire n° 6426) n'ont pas intérêt à l'annulation de l'article 128 du décret du 18 décembre 2015, au motif qu'il s'agit d'un article budgétaire autonome relatif à l'utilisation des moyens du Fonds de l'énergie. Cette disposition serait sans rapport avec la redevance.

Quant aux interventions

A.3. Andy Vermaut et autres ont introduit une demande en intervention à l'appui du recours dans l'affaire n° 6426.

Ils déclarent tous être soumis aux dispositions attaquées du fait qu'ils disposent d'un point de prélèvement du réseau d'électricité et estiment qu'ils ont donc intérêt à l'annulation de ces dispositions.

A.4. Wim Raeymaekers intervient également à l'appui du recours dans l'affaire n° 6426.

Il affirme avoir intérêt à intervenir en tant que redevable soumis à la redevance contestée.

Quant au fond

En ce qui concerne les règles répartitrices de compétence

A.5. Dans l'affaire n° 6366, Jef Hendriks avance qu'il existe déjà une cotisation fédérale sur la consommation d'électricité et que la Région ne peut percevoir une nouvelle imposition sur cette consommation. Il se réfère à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat relatif au projet de décret.

A.6. Dans les affaires n°s 6369 et 6410, Antoine Buedts et Jan Gossé prennent un premier moyen de la violation de l'article 143, § 1er, de la Constitution.

Ils estiment qu'il est porté atteinte à la loyauté fédérale étant donné qu'il existe déjà une perception analogue au niveau fédéral. La règle « *non bis in idem* » serait ainsi violée.

A.7. Dans l'affaire n° 6419, l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » prend un premier moyen de la violation de l'article 170, § 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 170, §§ 1er et 2, de la Constitution (ci-après : la loi du 23 janvier 1989).

Les dispositions précitées seraient violées en ce que les dispositions attaquées taxent la consommation d'électricité qui est déjà soumise à la cotisation fédérale instaurée par les articles 21*bis* et suivants de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, alors que les régions ne sont pas compétentes pour percevoir des impositions dans des matières qui font déjà l'objet d'une imposition par l'Etat.

A.8. Dans l'affaire n° 6426, Peter Mertens et Tom De Meester prennent un premier moyen de la violation de l'article 170, § 2, de la Constitution et des articles 1er*ter* et 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions. Ils affirment que le principe « *non bis in idem* » en matière fiscale, combiné ou non avec l'article 1er du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, est violé.

Ils estiment que la redevance flamande par point de prélèvement, fondée sur le décret sur l'énergie du 8 mai 2009, a été étendue et modifiée à un point tel qu'il ne s'agit plus d'une perception par point de prélèvement, mais d'une perception sur la consommation d'électricité.

Par ailleurs, les dispositions attaquées porteraient atteinte au droit au respect des biens en ce que l'utilisation d'électricité fait l'objet d'une imposition déraisonnable, injuste et disproportionnée.

A.9. Dans leur mémoire en intervention à l'appui du recours dans l'affaire n° 6426, Andy Vermaut et autres soutiennent que la redevance flamande sur les points de raccordement a été étendue et modifiée par les dispositions attaquées au point qu'il ne s'agit plus d'une redevance portant sur le point de raccordement, mais sur la consommation d'électricité, qui fait déjà l'objet d'une perception fédérale. Il s'agirait donc d'une double imposition de la même matière.

A.10. Dans son mémoire en intervention, Wim Raeymaekers se rallie à l'argumentation des parties requérantes dans l'affaire n° 6426. Selon lui, la mesure est un subterfuge pour contrer la critique afférente à la double imposition. Il soutient que la redevance est en réalité déterminée sur la base de la consommation et qu'il n'y a pas de consommation sans point de prélèvement.

A.11.1. Le Gouvernement flamand fait valoir que la matière imposable de la redevance attaquée est le simple fait de disposer d'un point de prélèvement, tandis que la matière imposable de la cotisation fédérale est la consommation d'électricité.

Il convient d'établir une distinction entre la matière imposable visée par les dispositions attaquées, à savoir le fait générateur de l'imposition, et la base imposable, à savoir la base sur laquelle l'imposition est calculée. D'une part, il peut y avoir consommation même sans point de prélèvement, d'autre part, il peut y avoir un point de prélèvement sans consommation.

Dans son avis n° 56.739/1 du 24 octobre 2014, le Conseil d'Etat avait observé que la Région flamande pouvait en principe instaurer une perception par point de prélèvement. S'il est vrai que diverses catégories de consommation sont mentionnées dans l'article 130 attaqué, il s'agit uniquement de pouvoir moduler la redevance en prévoyant pour chaque point de prélèvement une redevance forfaitaire différente.

Selon le Gouvernement flamand, cette différenciation était nécessaire. Il relève l'existence de réseaux de distribution fermés, dans lesquels plusieurs consommateurs sont connectés à un seul point de raccordement. Il serait injustifié de prévoir une même redevance pour tout un groupe de consommateurs connectés à un point de raccordement et pour un seul consommateur connecté à un point de raccordement. D'autre part, la plupart des ménages doivent payer un forfait de 100 euros parce qu'ils ne dépassent pas une consommation de 5 MWh et relèvent de la catégorie B (2 227 083 des 3 285 670 points de raccordement). En outre, 283 000 ménages bénéficiant d'une correction sociale relèvent de la catégorie A et payent une redevance de 25 euros. Pour quasi toutes les personnes physiques, la redevance reste une imposition forfaitaire par point de raccordement parce que le classement des points de prélèvement par catégorie n'est pas pertinent en ce qui les concerne.

La circonstance que ce n'est pas la consommation qui a été taxée pourrait être prouvée de plusieurs façons. Les personnes qui génèrent leur propre énergie (dont la consommation est nulle) ou qui consomment moins qu'elles ne produisent (dont la consommation est négative) - ce qui s'appliquerait, au total, à environ 30 000 points de prélèvement - ne sont pas soumises à la cotisation fédérale, mais à la redevance flamande destinée au Fonds de l'énergie. Les quelque 14 000 habitations inoccupées ayant un point de prélèvement sont soumises à la redevance flamande. Inversement, certains consommateurs n'ont pas de point de prélèvement et ne sont pas soumis à la mesure attaquée, comme les consommateurs connectés au point de prélèvement d'un réseau de distribution fermé, les consommateurs ayant une ligne directe avec une installation de production et les consommateurs qui sont reliés à une installation de production propre qui n'est raccordée à aucun réseau d'électricité (le « fonctionnement en îlot »).

Le Gouvernement flamand conclut que les dispositions attaquées ne sont contraires ni à l'article 170, § 2, de la Constitution, ni à l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989, ni au principe « *non bis in idem* ».

Il rappelle que la redevance contestée par point de prélèvement avait déjà été instaurée dans le décret sur l'énergie par les articles 97 à 100 du décret du 19 décembre 2014 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2015. Les dispositions attaquées adaptent le montant pour des raisons budgétaires, sans modifier la nature et l'origine de la redevance.

Enfin, le Gouvernement flamand réagit à l'argumentation de certaines parties requérantes qui font valoir qu'elles doivent payer deux fois si elles possèdent une seconde résidence. Selon le Gouvernement flamand, cela signifie que c'est bien le fait de disposer d'un point de prélèvement qui est imposable, et non la véritable consommation. Il en irait de même de l'argument selon lequel la « lampe dans le couloir » d'un immeuble à appartements est taxée distinctement parce qu'il y a un point de prélèvement distinct pour les parties communes. Les copropriétaires doivent participer, indépendamment de leur propre consommation privée, à la redevance portant sur le point de prélèvement pour les parties communes.

A.11.2. Antoine Buedts, partie requérante dans l'affaire n° 6369, répond dans son mémoire que, pour la redevance, il est tenu compte de la consommation d'électricité de tous ceux qui ont un point de prélèvement, alors qu'il existe déjà une imposition fédérale sur cette consommation et que la perception de cette imposition se fait également par le biais de la facture du fournisseur d'électricité.

Il fait valoir que s'il n'y a pas de consommation, il n'y a logiquement pas davantage de point de prélèvement. Les deux sont indissociablement liés. Le principe « *non bis in idem* » serait dès lors clairement méconnu.

A.11.3. Dans son mémoire en réplique pour l'affaire n° 6396, le Gouvernement flamand réitère en grande partie son argumentation contenue dans son mémoire en réponse pour cette affaire.

Il conteste ensuite la thèse de la partie requérante selon laquelle s'il n'y a pas de consommation, il n'y a logiquement pas davantage un point de prélèvement. Il affirme que même en l'absence de consommation, la redevance est due sur la détention d'un point de prélèvement.

A.12.1. L'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats », partie requérante dans l'affaire n° 6419, affirme dans son mémoire en réponse que la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle la matière imposable de la redevance attaquée est « le simple fait de disposer d'un point de prélèvement d'électricité » a été réfutée par le Conseil d'Etat dans son avis n° 58.417/3 du 2 décembre 2015.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, l'article 130 attaqué ne diffère pas fondamentalement de l'avant-projet qui a été soumis pour avis au Conseil d'Etat. La disposition attaquée mentionne le montant total des tranches de consommation cumulées par catégorie, tandis que l'avant-projet mentionnait le montant par tranche de consommation. Selon la partie requérante, il n'a pas été répondu à la critique du Conseil d'Etat, puisqu'aucun critère non lié à la consommation n'a été instauré.

Selon elle, le fait que ceux dont la consommation est nulle ou négative, qui représentent environ 1 %, sont également soumis à la redevance ne change rien au moyen. Le Conseil d'Etat a constaté que, pour la plupart des redevables, la consommation propre d'électricité est taxée. Il ne faut pas que tous les redevables soient taxés sur la base de leur propre consommation.

L'argument du Gouvernement flamand selon lequel la redevance s'applique également aux habitations inoccupées ayant un point de prélèvement ne convainc pas l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » : la fourniture d'électricité sera généralement stoppée ou coupée par le gestionnaire du réseau de distribution et il n'y aura plus de facture pouvant porter en compte la redevance.

Pour les consommateurs connectés à un réseau de distribution fermé, il n'y aurait pas de différence par rapport à la cotisation fédérale. Les deux perceptions sont portées en compte aux consommateurs qui sont raccordés au réseau de distribution fermé.

Le fait que des consommateurs sont raccordés à une ligne directe ou par un système de fonctionnement en îlot disposant d'une installation de production distincte est sans importance aux yeux de la partie requérante. En effet, ces consommateurs ne doivent pas davantage payer la cotisation fédérale.

La circonstance qu'il existe des consommateurs qui doivent payer deux fois pour leurs première et seconde résidences serait également sans pertinence. Cette situation n'altère pas le constat que la redevance attaquée, tout comme la cotisation fédérale, frappe la consommation d'électricité.

L'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » conclut que la redevance attaquée frappe en réalité la consommation d'électricité.

En effet, la notion de « matière imposable » se distingue non seulement de la notion de « base imposable », mais également de celle de « fait imposable ». La notion de « matière imposable » couvre l'objet réel de l'imposition, ce que le législateur entendait réellement taxer. En revanche, la notion de « fait imposable » porte sur la condition concrète qui doit être remplie pour l'application de l'imposition. Le fait imposable de la redevance attaquée est le fait d'avoir un point de prélèvement, mais la matière imposable est, comme dans le cas de la cotisation fédérale, la consommation d'électricité.

A.12.2. Dans son mémoire en réplique pour l'affaire n° 6419, le Gouvernement flamand réitère son argumentation contenue dans le mémoire en réponse pour cette affaire.

Il ajoute que la partie requérante sème la confusion en faisant une distinction entre la « matière imposable » et le « fait imposable ». Ces notions se recoupent et portent sur le champ d'application matériel, la raison pour laquelle l'imposition est perçue. La Cour définit la « matière imposable » comme « le fait qui donne lieu à la déduction de l'impôt ».

Le Gouvernement flamand souligne que la cotisation fédérale est due « sur chaque kilowatt heure » (ci-après : kWh) alors que la cotisation flamande est due pour chaque point de prélèvement.

La circonstance que le propriétaire d'un bâtiment inoccupé ne recevrait plus de facture serait étrangère à la « matière imposable » et à l'impossibilité du point de prélèvement. Ce n'est pas nécessairement le fournisseur d'électricité, mais bien le titulaire du point d'accès qui doit percevoir la redevance et la verser.

A.13.1. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6426 font valoir que le premier avis du Conseil d'Etat était dépassé, car le caractère de la redevance a été fondamentalement modifié. Dans l'intervalle, le Conseil d'Etat aurait adopté un point de vue opposé.

Peter Mertens et Tom De Meester contestent la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle il n'a en aucune façon été instauré une taxe sur la consommation. Ce n'est pas parce que le calcul dépend d'une consommation qui est répartie en tranches qu'il ne dépend plus de la consommation.

Il est clair que la redevance est calculée sur la base de la consommation du client final, comme dans le cadre de la cotisation fédérale. Les parties requérantes rappellent que le Conseil d'Etat a observé dans son avis relatif à l'avant-projet que, dans la mesure où la redevance dépend de la quantité d'électricité prélevée, il ne peut plus être soutenu que cette imposition diffère de la cotisation fédérale, ajoutant que le régime envisagé n'est plus limité à une imposition du « simple fait d'être raccordé au réseau ».

Selon les parties requérantes, l'instauration de tranches de consommation ne répond pas dûment à la critique du Conseil d'Etat. Elles estiment que le Gouvernement flamand, lorsqu'il avance que les tranches de consommation étaient nécessaires pour régler la situation des réseaux de distribution fermés, présente les choses comme si seules deux solutions étaient possibles : soit des tranches de consommation, soit une taxe forfaitaire. Elles font valoir que de nombreuses solutions étaient envisageables et que le Conseil d'Etat l'a également relevé dans son avis.

Les parties requérantes contestent qu'il existe un forfait pour des catégories homogènes. Le Gouvernement flamand dit que les catégories A et B comprennent quasi toutes les personnes physiques mais, du fait que certains ménages se chauffent à l'électricité et consomment bien plus, dans l'intervalle, pour 9 000 ménages, la limite de 20 MWh a été relevée à 25 MWh, de sorte qu'ils passent de la catégorie E à la catégorie D. Il y a donc quatre catégories différentes de ménages. Pour le surplus, il existe pour les personnes morales treize catégories qui se distinguent uniquement par leur consommation.

Peter Mertens et Tom De Meester concluent que la consommation détermine le montant de la redevance et que le principe « *non bis in idem* » est méconnu.

Ils ajoutent que les arguments du Gouvernement flamand relatifs aux personnes dont la consommation est nulle ou négative sont en rapport avec le calcul concret de la redevance et n'enlèvent rien au principe selon lequel la consommation est taxée. Il s'agit en outre d'environ 1 % des redevables, alors qu'il est question, pour 99 % des redevables, d'une double imposition.

En ce qui concerne la redevance pour les immeubles inoccupés, ils relèvent qu'il peut y avoir une certaine consommation, par exemple pour un chauffage de base en hiver, pour des travaux d'entretien et pour accueillir des candidats locataires ou acheteurs.

A.13.2. Dans son mémoire en réplique dans l'affaire n° 6426, le Gouvernement flamand réitère en grande partie son argumentation contenue dans le mémoire en réponse qu'il a introduit dans cette affaire ainsi que dans son mémoire en réplique dans l'affaire n° 6419.

A la thèse de la partie requérante dans l'affaire n° 6426 selon laquelle l'argument du Gouvernement flamand relatif aux personnes dont la consommation est nulle n'altère pas le principe selon lequel la consommation est taxée, le Gouvernement flamand réplique que celui qui ne consomme rien mais a néanmoins un point de prélèvement sera taxé. Ce n'est donc pas la consommation qui importe, mais le fait d'avoir un point de prélèvement.

A l'argument de la partie requérante selon lequel il peut y avoir consommation dans des bâtiments inoccupés, le Gouvernement flamand réplique que de tels bâtiments sont, dans la pratique, souvent inhabitables ou délabrés et qu'il n'y a plus de fourniture d'électricité. Le bâtiment reste soumis à la redevance tant que le point de prélèvement n'est pas physiquement enlevé.

Au grief des parties requérantes selon lequel les personnes propriétaires dans un immeuble à appartements paient deux fois, du fait qu'il existe un point de prélèvement distinct pour la « lampe dans le couloir », le Gouvernement flamand réplique qu'ils paient séparément par point de prélèvement, indépendamment de la consommation, de la même manière que les propriétaires de secondes résidences. Il ajoute que l'association de copropriétaires est une personne morale distincte et un détenteur distinct d'un point de prélèvement.

A.14. En ce qui concerne la violation, invoquée dans les affaires n^{os} 6369 et 6410, du principe de loyauté garanti par l'article 143, § 1er, de la Constitution, le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes ne démontrent pas que les dispositions attaquées rendent impossible ou exagérément difficile l'exercice des compétences du législateur fédéral.

Il relève que, par les lois fédérales des 22 juillet 1993 et 29 avril 1999, une cotisation sur l'énergie et une cotisation fédérale avaient déjà été instaurées et que l'instauration et l'extension de la cotisation flamande pour le Fonds de l'énergie n'ont pas pu empêcher le législateur fédéral d'exercer ses compétences.

Ensuite, aucune des dispositions attaquées ne limiterait la compétence du législateur fédéral. La perception annuelle de la redevance flamande n'a pas d'impact sur la perception mensuelle des cotisations fédérales.

En ce qui concerne le principe d'égalité et de non-discrimination

A.15.1. Le moyen unique dans l'affaire n^o 6353 est pris de la violation de l'article 10 de la Constitution en ce que la taxation forfaitaire par point de raccordement porterait atteinte à l'obligation d'une égalité de traitement dans le cadre de la répartition de la dette causée par le subventionnement des panneaux solaires.

Ronald De Wilde s'estime discriminé, d'une part du fait qu'il existe une obligation égale de payer la redevance par point de raccordement, alors que les redevables se trouvent dans des situations différentes selon qu'ils ont une ou plusieurs habitations et, d'autre part, en ce qu'il existe une obligation inégale de payer la redevance par point de raccordement pour ceux qui ont une même consommation d'électricité.

A.15.2. Selon le Gouvernement flamand, la partie requérante dans l'affaire n^o 6353 se trompe lorsqu'elle dit que les propriétaires sont traités de manière égale, peu importe qu'ils aient une habitation ou plusieurs. Ils seraient traités différemment selon qu'ils disposent d'un seul ou de plusieurs points de prélèvement.

Le Gouvernement flamand reconnaît qu'une consommation égale ne donne pas nécessairement lieu à une redevance égale, mais il estime que cette circonstance n'est pas pertinente parce que la redevance s'applique par point de prélèvement. Il est vrai que le montant de la redevance diffère selon la catégorie à laquelle le point de prélèvement appartient, mais il ne s'ensuit pas qu'une taxe sur la consommation aurait été instaurée.

En réponse au grief de Ronald De Wilde selon lequel des personnes ayant une consommation égale seraient traitées différemment, le Gouvernement flamand répète que ce n'est pas la consommation, mais bien la détention d'un point de raccordement qui constitue la matière imposable. A l'estime du Gouvernement flamand, le fait qu'il existe, pour la redevance, selon le type de point de prélèvement, une différenciation sur la base de la consommation n'implique pas que les personnes ayant une consommation égale doivent être soumises à une même redevance.

A.16.1. Un deuxième moyen dans les affaires n^{os} 6369 et 6410 est pris de la violation de l'article 172 de la Constitution.

Antoine Buedts et Jan Gossé soutiennent que la redevance qui a été instaurée par l'article 130 attaqué ne s'applique pas aux utilisateurs ayant une installation de panneaux solaires ou d'autres générateurs d'énergie.

A leur estime, chacun est libre d'installer ou non des panneaux solaires ou d'autres générateurs d'énergie, mais ce libre choix ne pourrait en aucun cas donner lieu à une taxation inégale, injuste et discriminatoire.

A.16.2. Le Gouvernement flamand répond qu'il est faux de prétendre que les utilisateurs de panneaux solaires ou d'autres générateurs d'énergie ne sont pas soumis à la redevance.

Selon le Gouvernement flamand, toute personne ayant un point de prélèvement est soumise à la redevance, qu'elle ait ou non des panneaux solaires ou d'autres générateurs d'énergie. Les personnes ayant un point de prélèvement qui ne consomment rien ou qui ont une consommation négative restent soumises à la redevance de 100 euros pour la catégorie B, visée à l'article 130 attaqué. Elles font partie de cette catégorie, avec la grande majorité des détenteurs d'un point de prélèvement, et sont, sur ce point, traitées de manière égale. Faire également payer ceux qui avaient des panneaux solaires et qui ont profité des avantages des certificats était un choix politique.

A.17. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6419 est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Il comprend quatre branches.

A.18.1.1. Dans la première branche, la critique porte sur le fait que les titulaires d'un point de prélèvement du réseau d'électricité doivent payer la redevance, qu'ils aient ou non bénéficié du « subventionnement excessif » des panneaux solaires, notamment.

A.18.1.2. Le Gouvernement flamand répond que la redevance est une perception générale qui vise à financer la politique de l'énergie et n'est pas une perception spécifique en rapport avec les panneaux solaires qui étaient auparavant « exagérément subventionnés ».

La différence entre les redevables selon qu'ils ont bénéficié ou non, par le passé, du subventionnement de panneaux solaires ne serait pas pertinente à la lumière de la nature de la mesure, à savoir une redevance sur les points de prélèvement.

A.18.1.3. L'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » réplique que la redevance tend essentiellement à combler le déficit dû au subventionnement excessif, durant plusieurs années, des panneaux solaires. Le Gouvernement flamand ne parviendrait pas à démontrer pourquoi les conséquences de cette politique défailante sont mises à charge non seulement de ceux qui ont bénéficié ou bénéficient de ce subventionnement excessif, mais également d'autres titulaires d'un point de prélèvement.

A.18.1.4. Dans son mémoire en réplique dans l'affaire n° 6419, le Gouvernement flamand réitère en ce qui concerne la première branche l'argumentation de son mémoire en réponse pour cette affaire.

A.18.2.1. Dans la deuxième branche, l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » soutient que les titulaires d'un point de prélèvement sont discriminés par rapport aux contribuables en général ou aux consommateurs d'autres sources d'énergie, qui ne sont pas soumis à une perception analogue.

A.18.2.2. Le Gouvernement flamand répond que les utilisateurs d'autres sources d'énergie sont également soumis à la redevance.

Dans la pratique, il y aurait toujours un point de prélèvement chez un consommateur d'énergie, sauf dans les situations théoriques où des personnes prélèvent de l'électricité via un « groupe » ou générateur qui fournit sa propre électricité.

Les quelques personnes qui utilisent d'autres vecteurs d'énergie que l'électricité et qui ne disposeraient pas d'un point de prélèvement se trouvent dans une autre situation que les personnes qui sont raccordées au réseau d'électricité et qui disposent à cet effet d'un point de prélèvement.

Ceux dont la consommation dépasse celle de la catégorie B (plus de 5 MWh) se trouvent également dans une situation différente. D'une part, il convient de prendre en compte la situation des réseaux de distribution fermés et, d'autre part, l'échelle des tarifs a pour conséquence que l'industrie paiera *de facto* une redevance supérieure par point de prélèvement, ce qui correspondrait à un choix politique justifié.

A.18.2.3. La partie requérante dans l'affaire n° 6419 réplique que l'on n'aperçoit pas pourquoi les consommateurs d'autres sources d'énergie ne doivent pas participer au remboursement des dettes.

A présent, ceux qui se chauffent à l'électricité doivent par exemple payer beaucoup plus que ceux qui se chauffent au mazout ou au gaz. En réponse à une question parlementaire, le ministre flamand du Budget, des Finances et de l'Énergie a annoncé qu'il modifierait la redevance pour la catégorie citée en premier lieu.

A.18.2.4. Dans son mémoire en réplique pour l'affaire n° 6419, le Gouvernement flamand réitère en ce qui concerne la deuxième branche l'argumentation de son mémoire en réponse.

Le Gouvernement flamand conclut en ce qui concerne les deux premières branches prises ensemble qu'eu égard à la matière imposable, soit le simple fait d'avoir un point de prélèvement, et au but de la redevance, soit le financement de la politique énergétique, les différences de traitement invoquées dans les deux premières branches ne sont pas pertinentes.

A.18.3.1. Dans la troisième branche, les parties requérantes font valoir que les détenteurs de plusieurs points de prélèvement (par exemple les habitants d'un immeuble à appartements) sont discriminés par rapport aux détenteurs d'un seul point de prélèvement qui ont une même consommation.

A.18.3.2. Le Gouvernement flamand répond qu'étant donné que le simple fait de disposer d'un point de prélèvement constitue la matière imposable, il est objectif et pertinent de traiter différemment des personnes sur la base du nombre de points de prélèvement qu'elles détiennent.

Le Gouvernement flamand affirme que le fait que celui qui dispose de plus d'un point de prélèvement doit payer la redevance pour chacun de ces points de prélèvement ne viole pas le principe d'égalité, ce qui vaut aussi pour celui qui dispose de deux maisons ou de deux voitures et qui paie respectivement le précompte immobilier et la taxe de circulation sur chacune de ses maisons ou de ses voitures.

Il est exact qu'une consommation égale ne résulte pas nécessairement en une même redevance mais cette circonstance serait sans intérêt, car ce n'est pas une redevance sur la consommation totale qui a été instaurée, mais bien une redevance sur le point de prélèvement.

Le Gouvernement flamand estime que le fait que la redevance prévoit, par point de prélèvement, une différenciation fondée sur la consommation ne porte pas atteinte au principe d'égalité, ce qui vaut aussi pour la différenciation sur la base de la puissance du véhicule dans le cadre de la taxe de mise en circulation.

A.18.3.3. L'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » réplique qu'il n'est pas raisonnablement justifié qu'un consommateur qui dispose de plus d'un point de prélèvement doive contribuer davantage à une redevance dont la majeure partie du produit est utilisée afin d'éponger les dettes résultant du subventionnement excessif de l'électricité verte. Le fait d'avoir un point de prélèvement est une circonstance purement technique et administrative qui n'a aucun lien avec le subventionnement excessif ou avec une consommation parcimonieuse d'énergie.

La comparaison avec la taxe de mise en circulation n'est, à l'estime des parties requérantes, pas valable étant donné que cette taxe est justifiée par la volonté de limiter le nombre de véhicules.

A.18.3.4. Dans son mémoire en réplique pour l'affaire n° 6419, le Gouvernement flamand réitère en ce qui concerne la troisième branche l'argumentation de son mémoire en réponse pour cette affaire.

A.18.4.1. Dans la quatrième branche, l'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » affirme qu'il y a discrimination, d'une part, entre les petits consommateurs et les grands consommateurs, en ce que les premiers paient disproportionnellement plus par kWh et, d'autre part, entre les petits consommateurs entre eux, en ce que les isolés paient relativement beaucoup plus par kWh que les ménages ayant une consommation d'électricité qui entre dans la même catégorie.

A.18.4.2. Le Gouvernement flamand répond que l'échelle des tarifs vise à résoudre le problème des réseaux de distribution fermés. Il s'ensuit que les grands consommateurs, notamment l'industrie, contribuent davantage.

Il estime qu'il est évident que la redevance, calculée sur la base du critère non pertinent de la consommation, aboutit pour les divers redevables à un autre résultat mathématique que lorsque la redevance est divisée par kWh consommé, tout comme la taxe de mise en circulation aboutit à un autre montant par kilomètre parcouru, précisément parce que cette taxe ne frappe pas le nombre de kilomètres parcourus.

Le Gouvernement flamand rappelle que les quelque 30 000 personnes dont la consommation est nulle ou négative doivent payer la redevance par point de prélèvement.

En ce qui concerne le traitement égal, également dénoncé dans cette branche, des petits consommateurs, le Gouvernement flamand relève qu'en Région flamande, un ménage moyen consomme 3,5 MWh par an et que les isolés consomment en moyenne 2,8 MWh par an. Les deux situations relèvent de la catégorie B et donnent lieu à une redevance de 100 euros. Les personnes dont la consommation est nulle ou négative relèvent aussi de cette catégorie parce que la décision de faire payer également ceux qui ont des panneaux solaires et qui ont bénéficié des certificats était un choix politique.

A l'estime du Gouvernement flamand, la différence de consommation en deçà de 5 MWh n'est pas pertinente, étant donné qu'il s'agit d'une redevance sur le point de prélèvement. Le niveau de consommation de la catégorie B correspondrait aux points de prélèvement des « consommateurs privés normaux » pour lesquels il a été choisi de leur imposer une contribution égale. Le Gouvernement flamand fait la comparaison avec la taxe de mise en circulation, qui est aussi élevée peu importe que le véhicule concerné soit destiné à un isolé ou à un ménage et avec l'ancienne redevance radio et télévision, qui était aussi élevée, peu importe que ce soit un isolé ou un ménage qui regardait la télévision.

A.18.4.3. La partie requérante conteste la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle la différence entre les grands et les petits consommateurs n'est que le résultat de la nature de la mesure, à savoir que la redevance est due par point de prélèvement et que le montant est calculé par catégorie de consommation. La simple référence à la nature de la mesure ne suffit pas pour justifier la différence de traitement.

Selon la partie requérante, d'autres mesures sont possibles pour atteindre le même effet sans qu'il y ait discrimination.

La seule raison pour laquelle la redevance est due par point de prélèvement et pour laquelle elle n'est pas calculée de façon linéaire mais sur la base de catégories de consommation, est que le Gouvernement flamand tente d'éviter ainsi une violation du principe « *non bis in idem* ».

A.18.4.4. Dans son mémoire en réplique pour l'affaire n° 6419, le Gouvernement flamand réitère, en ce qui concerne la quatrième branche, l'argumentation de son mémoire en réponse pour cette affaire.

A.19. Le deuxième moyen dans l'affaire n° 6426 est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Il comprend également quatre branches.

A.20.1.1. En premier lieu, les parties requérantes dénoncent la différence de traitement entre les consommateurs d'électricité qui sont raccordés à un réseau de distribution fermé, qui est considéré comme un seul point de prélèvement pour toutes les entreprises raccordées, et les consommateurs d'électricité qui sont raccordés individuellement au réseau de distribution d'électricité ou au réseau de transport local et qui sont soumis chacun séparément à la redevance, alors qu'ils ne peuvent s'associer.

A.20.1.2. Le Gouvernement flamand répond que les consommateurs connectés au point de prélèvement d'un réseau de distribution fermé ne sont pas connus ou enregistrés. Il se réfère aux avis du « Vlaamse Regulator van de elektriciteits- en gasmarkt (VREG) » (Régulateur flamand pour le marché de l'électricité et du gaz) qui ont relevé cette problématique. Il serait impossible de prendre en considération un point de prélèvement distinct pour chacun d'entre eux.

Du fait que les points de prélèvement sont répartis en différentes catégories, déterminées sur la base de la consommation, le point de prélèvement d'un réseau de distribution fermé entrera automatiquement dans une catégorie supérieure.

En ordre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que la différence dénoncée dans la première branche provient exclusivement de l'article 14.1.1, § 2, alinéa 2, du décret sur l'énergie, tel qu'il a été modifié par le décret attaqué. Une annulation éventuelle pourrait uniquement porter sur cette disposition.

A.20.1.3. Les parties requérantes répliquent qu'il n'y a en Flandre que huit réseaux de distribution fermés et qu'il ressort de l'avis du VREG du 21 octobre 2014 qu'il est possible d'enregistrer les consommateurs distincts qui sont connectés au réseau en introduisant une obligation de rapportage.

Selon elles, le VREG ne veut pas de rapportage obligatoire en raison de la charge administrative. Un rapportage constituerait pourtant un petit investissement en comparaison des montants qui pourraient être perçus en taxant distinctement les consommateurs connectés à un point de prélèvement.

A présent, les entreprises se trouvant dans un réseau de distribution fermé bénéficient d'un double avantage : ces entreprises ne paient ensemble qu'une seule fois et paient moins parce que la redevance est dégressive et que la consommation est totalisée.

A.20.1.4. Dans son mémoire en réplique pour l'affaire n° 6426, le Gouvernement flamand réitère en ce qui concerne la première branche l'argumentation de son mémoire en réponse pour cette affaire.

A.20.2.1. Dans la deuxième branche, les parties requérantes dénoncent la différence de traitement entre les consommateurs d'électricité qui sont raccordés au réseau à haute tension (également : réseau de transmission), qui ne doivent pas payer de redevance, et les consommateurs d'électricité qui sont raccordés au réseau de distribution d'électricité ou au réseau de transport local, qui sont soumis à la redevance.

A.20.2.2. Le Gouvernement flamand répond que la redevance porte sur les points de prélèvement qui relèvent de la compétence matérielle de la Région flamande et que les régions ne sont pas compétentes pour le réseau à haute tension.

A.20.2.3. Les parties requérantes répliquent que cet argument du Gouvernement flamand est faux.

C'est ce qui ressortirait notamment du fait qu'une redevance est imposée aux réseaux de distribution fermés raccordés au réseau à haute tension.

Même si les points de raccordement au réseau à haute tension relevaient de la compétence fédérale, il y aurait, selon les parties requérantes, toujours discrimination en ce que les raccordements au réseau de transmission sont exonérés.

A.20.2.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand réitère l'argumentation de son mémoire en réponse pour cette affaire.

A.20.3.1. Dans une troisième branche, Peter Mertens et Tom De Meester dénoncent le fait que les isolés sont discriminés par rapport aux ménages, en ce que les premiers doivent contribuer proportionnellement beaucoup plus.

A.20.3.2. Le Gouvernement flamand répond que les parties requérantes partent erronément du principe que la redevance frapperait la consommation d'électricité. La redevance est due pour chaque point de prélèvement.

L'isolé qui occupe une habitation ayant un point de prélèvement paie autant que deux personnes qui cohabitent et autant qu'un ménage avec parents et un nombre indéterminé d'enfants qui vivent ensemble dans une habitation ayant un point de prélèvement. Cette comparaison entre isolés et ménages n'est, à l'estime du Gouvernement flamand, pas pertinente, eu égard à la matière imposable.

Il relève que, par le passé, pour la redevance radio et télévision, le fait qu'une seule ou plusieurs personnes regardaient la télévision était indifférent. La taxe de circulation annuelle est elle aussi due par la personne au nom de laquelle le véhicule est immatriculé, indépendamment du nombre de personnes qui font usage de ce véhicule.

La personne isolée et les cohabitants qui disposent d'un seul point de prélèvement se trouvent dans une situation identique et seraient donc à juste titre traités de manière égale.

A.20.3.3. Les parties requérantes répliquent que la comparaison que le Gouvernement flamand établit avec la redevance radio et télévision n'est pas valable, étant donné que l'électricité est un besoin de base.

Selon elles, les personnes isolées et les cohabitants ne se trouvent pas dans une situation identique. Les isolés consomment moins d'énergie et leur capacité financière est moindre, mais du fait que la catégorie B comprend un groupe de consommateurs très large, ceux-ci doivent néanmoins payer la même redevance.

Peter Mertens et Tom De Meester ajoutent que, pour les clients se trouvant dans un réseau de distribution fermé, il est effectivement établi une distinction par rapport aux autres consommateurs, mais pas pour les isolés par rapport aux ménages.

A.20.3.4. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand réitère l'argumentation de son mémoire en réponse pour cette affaire.

A.20.4.1. Dans la quatrième branche, les parties requérantes font valoir que le petit consommateur est discriminé par rapport au grand consommateur en raison de la dégressivité de la redevance.

Selon elles, le but de la redevance est double : d'une part, la redevance sera utilisée pour payer les dettes provenant du subventionnement de l'électricité verte et, d'autre part, la redevance sera également utilisée pour le financement général de la politique de l'énergie. Cet objectif ne justifierait pas les différences de traitement, qui ne sont pas pertinentes par rapport à cet objectif. Les particuliers et les petites entreprises doivent contribuer de manière excessive à un coût dont essentiellement les grandes entreprises ont pu profiter.

A.20.4.2. Le Gouvernement flamand répète que l'échelle des tarifs vise à résoudre le problème des réseaux de distribution fermés. Il s'ensuit que les grands consommateurs, notamment l'industrie, contribuent davantage.

Il persiste à affirmer qu'il est évident que la redevance, calculée en fonction du critère non pertinent de la consommation, aboutit pour divers redevables à un autre résultat mathématique que lorsque la redevance est divisée par le nombre de MWh consommés, tout comme la taxe de mise en circulation aboutit à un autre montant par kilomètre parcouru, précisément parce que cette taxe n'est pas calculée sur la base du nombre de kilomètres parcourus.

Le Gouvernement flamand rappelle que les quelque 30 000 personnes dont la consommation est nulle ou négative doivent également payer la redevance par point de prélèvement.

A.20.4.3. Les parties requérantes reconnaissent que la redevance calculée en fonction de la consommation aboutit, pour divers redevables, à un autre résultat mathématique que si la redevance était divisée par le nombre de MWh consommés.

Elles contestent toutefois la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle les échelles tarifaires ont été fixées de manière raisonnable. Les échelles leur semblent arbitraires.

A.20.4.4. Dans son mémoire en réplique pour l'affaire n° 6426, le Gouvernement flamand réitère l'argumentation de son mémoire en réponse pour cette affaire.

A.21.1. Andy Vermaut et autres font valoir dans leur mémoire en intervention dans l'affaire n° 6426 que la différence de traitement entre les particuliers et les petites entreprises, qui doivent payer la redevance, et les grandes entreprises qui sont raccordées à un réseau de distribution fermé ou au réseau à haute tension, qui sont exonérées, est injustifiée.

Selon eux, les personnes isolées et les ménages sont trop taxés par rapport aux entreprises et certainement par rapport aux grandes entreprises. Le choix de la dégressivité de la redevance lèse les petits consommateurs et ne serait pas cohérent avec la politique environnementale de l'autorité flamande.

A.21.2. Dans leur mémoire en réplique, Andy Vermaut et Raf Verbeke répondent à la thèse du Gouvernement flamand selon laquelle le rachat des excédents de certificats ne pouvait être financé au moyen du budget général sans que cette mesure s'accompagne d'économies en matière d'enseignement et de politique sociale ou sans que cette mesure ait pour effet que le taux d'endettement de l'autorité flamande soit en rupture avec les objectifs européens.

Selon eux, le Gouvernement flamand vise par là l'accord de coopération du 13 décembre 2013 « conclu entre l'Etat fédéral, les Communautés, les Régions et les Commissions communautaires relatif à la mise en œuvre de l'article 3, § 1er, du Traité sur la stabilité, la coordination et la gouvernance au sein de l'Union économique et monétaire ». Aucune norme législative ne pourrait modifier la portée de cet accord de coopération sans porter atteinte à la loyauté fédérale.

Ils estiment qu'un choix de fond qui met en cause la loyauté fédérale est contraire à l'article 1er de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles en ce qui concerne les compétences des régions.

A.22.1. Wim Raeymaekers, qui intervient également à l'appui du recours dans l'affaire n° 6426, expose que la redevance contestée frappe en réalité la consommation et qu'une consommation est impossible sans point de prélèvement.

Il relève qu'un ménage qui a un seul enfant et qui consomme en moyenne 3 561 kWh par an avec un seul point de prélèvement paie 100 euros, mais qu'une personne isolée dont la consommation moyenne annuelle est de 1 000 kWh et qui a un second point de raccordement pour son garage doit payer 200 euros.

Une personne ayant un seul point de prélèvement et une consommation annuelle de 9 999 kWh paie seulement 130 euros. Celui qui consomme 18 MWh paie 290 euros, mais celui qui consomme 18 MWh et qui a deux points de prélèvement consommant chacun 9 MWh paie seulement 260 euros. Celui qui a plus de points de prélèvement ne doit donc pas nécessairement payer une redevance plus élevée.

Selon Wim Raeymaekers, les 41 300 clients d'Ecopower, dont il fait partie, devraient payer 4 000 000 euros pour une consommation commune d'environ 80 GWh, alors qu'un grand consommateur industriel ayant la même consommation ne doit payer que 75 000 euros.

La partie intervenante estime que même si la Cour devait considérer qu'il n'est pas question d'une double imposition, il convient de s'interroger sérieusement au sujet de la nécessité et de la proportionnalité de la redevance.

Cette partie estime que le fait qu'une redevance est due même en cas de consommation nulle ou négative n'est pas un argument pour distinguer la redevance de l'imposition fédérale. Cette dernière a été instaurée au cours d'une période où une consommation nulle ou négative était rare et elle ne serait pas étonnée que le législateur fédéral tienne également compte de ces situations afin de déterminer l'imposition fédérale.

Wim Raeymaekers souligne également que la facture du consommateur d'électricité a, depuis 2015, été augmentée de toute une série de taxes. Dans ces conditions, il serait disproportionné de revoir la taxe de 2,5 euros par an et de l'étendre à au moins 100 euros par an.

La partie intervenante estime ensuite que l'exonération ou la redevance proportionnellement moindre constitue effectivement pour les très grands consommateurs une subvention ou une aide aux entreprises ayant un impact sur l'environnement qui aurait dû être communiquée à la Commission européenne.

Enfin, Wim Raeymaekers fait valoir que la redevance attaquée rétroagit en ce qu'il est tenu compte de la consommation des douze derniers mois, sans que les redevables aient pu en prévoir les conséquences ou aient pu adapter leur comportement.

A.22.2. Dans son mémoire en réplique, Wim Raeymaekers réitère son argumentation.

Il ajoute que, selon une certaine doctrine et selon la jurisprudence de la Cour, l'interdiction de la double imposition s'apprécie uniquement compte tenu de la « matière imposable » et non de la « base imposable » ou du « fait imposable ».

Bien que le « fait imposable » des perceptions flamandes et fédérales diffère (le fait d'avoir un point de prélèvement *versus* la consommation d'électricité), ce que, selon lui, le législateur flamand et le législateur fédéral veulent réellement taxer est apparemment la même chose : la consommation d'électricité.

En ce sens, il n'est pas étonnant que le Conseil d'Etat n'ait pas formulé d'observations fondamentales dans le cadre de l'instauration originaire de la cotisation pour le Fonds de l'énergie, mais bien dans le cadre du projet ultérieur, parce que le régime originaire a été à ce point modifié que le type de redevance qui en a résulté est tout à fait différent.

En ce qui concerne l'argument du Gouvernement flamand concernant les réseaux de distribution fermés, la partie intervenante répond qu'il n'y a que sept réseaux de distribution fermés, alors qu'il y a 3,3 millions de points de prélèvement en Flandre.

Cette partie relève que, parmi les 240 000 installations de panneaux solaires, seule une minorité d'environ 30 000 installations a une consommation nulle ou négative.

Elle ajoute que, dans les 14 000 bâtiments inoccupés, le point de prélèvement a souvent été retiré et qu'il s'agit, quoi qu'il en soit, d'un nombre de cas marginaux en comparaison des 3,3 millions de raccordements.

Selon Wim Raeymaekers, les exceptions marginales confirment que la large majorité est effectivement taxée sur la consommation.

Il en irait de même des consommateurs ayant une ligne directe et des consommateurs ayant un système d'flots. Ces groupes ne sont pas davantage soumis à la cotisation fédérale. Selon la partie intervenante, leur situation ne prouve pas que la redevance flamande ne serait pas une taxe sur la consommation.

En ce qui concerne le droit de propriété

A.23. La deuxième branche du premier moyen dans l'affaire n° 6426 est prise de la violation du principe « *non bis in idem* » en matière fiscale, combiné ou non avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.24.1. En ce que cette branche porte sur le droit de propriété, le Gouvernement flamand observe au préalable qu'il est confronté à une charge budgétaire importante par suite de la politique des certificats verts qui a été menée dans le passé. La redevance sur les points de prélèvement ne vise cependant pas exclusivement à répondre à ce besoin budgétaire particulier, mais sert également au financement général de la politique énergétique.

Compte tenu de cet objectif de financement général de la politique énergétique et de la situation budgétaire à laquelle le Gouvernement flamand était confronté dans ce cadre, celui-ci a pris une décision motivée, après avoir étudié d'autres pistes de financement.

Le financement par le biais d'une redevance sur les points de prélèvement aurait divers avantages par rapport à d'autres formes de financement. Un ménage moyen paie 100 euros par an et il y a un tarif social spécial de 25 euros. Eu égard à la hauteur de ces tarifs en proportion d'une facture d'énergie moyenne et à la capacité contributive des redevables, il ne pourrait être affirmé que la redevance soit injuste, disproportionnée ou déraisonnable.

Le Gouvernement flamand conclut que l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme n'est pas violé.

A.24.2. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6426 répliquent que la redevance a fortement augmenté et que celle-ci est déraisonnable, injuste et disproportionnée. Elles se réfèrent à la solution qui a été retenue en Région wallonne, à savoir une diminution des subventions, ce qui prouverait qu'il y avait effectivement d'autres options.

A.24.3. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand persiste à dire que la branche n'est pas fondée.

A.25.1. Le troisième et dernier moyen dans l'affaire n° 6426 est pris de la violation de l'article 16 de la Constitution, combiné ou non avec l'article 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, avec le principe de la sécurité juridique et avec le principe de la confiance.

Peter Mertens et Tom De Meester affirment qu'il a été instauré une redevance rétroactive sur la consommation d'énergie de l'année précédente et que les redevables n'ont pas pu adapter leur consommation en fonction de cette donnée.

Selon eux, la rétroactivité de la mesure est injustifiée car la mesure, qui poursuit un but purement budgétaire, n'est pas proportionnée au respect de leur propriété.

A.25.2. Andy Vermaut et autres estiment également que la redevance a été instaurée avec effet rétroactif, en violation du droit de propriété, du principe de la sécurité juridique et du principe de confiance.

A.25.3. Le Gouvernement flamand répond que le décret attaqué a été adopté au Parlement flamand le 18 décembre 2015 et que le fait de disposer d'un point de prélèvement n'a été soumis à la nouvelle redevance qu'à partir du 1er mars 2016.

La référence à l'année précédente porterait uniquement sur le calcul du montant dû et non sur la matière imposable. Ce n'est qu'en vue de la répartition en catégories que la consommation de l'année précédente est utilisée comme point de référence.

Selon le Gouvernement flamand, une autre piste est difficilement imaginable étant donné que la consommation précédente doit être connue avant de pouvoir déterminer la redevance.

Il ne découlerait pas de la circonstance que cette période de référence est antérieure au moment où la redevance a été modifiée que la mesure ait effet rétroactif. Le Gouvernement flamand se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour n° 32/2010 du 30 mars 2010.

A.25.4. Les parties requérantes répliquent que l'on aurait également pu taxer l'année en cours ou que l'on aurait pu effectuer une estimation pour faire ensuite un décompte après un an.

Selon elles, la référence à l'arrêt de la Cour en rapport avec la rente nucléaire est sans pertinence. Il s'agit en l'occurrence de consommateurs, qui peuvent adapter leur consommation à une éventuelle nouvelle redevance. Pour Electrabel, qui est un producteur et qui réalise précisément des bénéfices grâce à la matière imposable, la réalité est tout à fait différente.

A.25.5. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement flamand persiste à affirmer que la branche n'est pas fondée.

Quant au maintien des effets des dispositions par hypothèse annulées

A.26.1. En ordre extrêmement subsidiaire, le Gouvernement flamand demande à la Cour, si elle devait juger que les dispositions attaquées doivent être annulées, de maintenir les effets des dispositions annulées pour les années d'imposition 2016 et 2017.

Le Gouvernement flamand répète qu'il a fait le choix politique de chercher une solution structurelle au problème des excédents de certificats et de ne plus reporter le coût des systèmes de certificats d'électricité verte et des centrales thermiques. Il souligne que cette approche était nécessaire afin d'éviter une spirale de frais de certificats impayés. Déjà rien que pour le passé, il y aurait un déficit d'environ 2 milliards d'euros.

Selon les estimations, la redevance attaquée rapporterait 492 millions d'euros par an.

Le maintien des effets des dispositions par hypothèse annulées est, selon le Gouvernement flamand, nécessaire pour éviter une incidence substantielle et négative sur le budget des années 2016 et 2017, ainsi que pour éviter que d'autres mesures doivent être prises, comme une augmentation des quotas ou des tarifs de réseau.

A.26.2. L'ASBL « Association Belge des Consommateurs Test-Achats » estime qu'il n'y a pas lieu de maintenir les effets des dispositions annulées pour les années d'imposition 2016 et 2017.

Le Gouvernement flamand n'a pas tenu compte de l'avis négatif du Conseil d'Etat et a pris le risque d'instaurer malgré tout la redevance attaquée. La décision d'inscrire la recette estimée de la redevance au budget était d'emblée précaire.

A.26.3. Peter Mertens et Tom De Meester rejettent également la demande.

Selon eux, un problème budgétaire n'est pas insurmontable. Ils se réfèrent au sauvetage de Dexia, qui a coûté 25 milliards d'euros au contribuable, pour démontrer que l'autorité peut combler une perte importante de manière rapide et efficace.

A.26.4. Dans ses mémoires en réplique, le Gouvernement flamand maintient sa demande.

- B -

Quant aux dispositions attaquées et quant à leur contexte

B.1. Les recours en annulation portent sur les articles 128 à 134 et sur l'article 135, 18°, du décret flamand du 18 décembre 2015 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016 (ci-après : le décret du 18 décembre 2015).

Ces articles disposent :

« CHAPITRE 11. — *Energie*

Art. 128. A l'article 3.2.1, § 3 du Décret sur l'Energie du 8 mai 2009, modifié en dernier lieu par le décret du 19 décembre 2014, sont ajoutés les mots suivants :

‘ ainsi que pour le financement des frais d'énergie de l'Autorité flamande. ’.

Art. 129. A l'article 14.1.1 du même décret, remplacé par le décret du 19 décembre 2014, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans le § 1er, le membre de phrase ‘ de l'année de redevance 2015, il est fixé un prélèvement mensuel ’ [est remplacé] par le membre de phrase ‘ du 1er mars 2016, il est fixé un prélèvement annuel ’;

2° au § 1er, 3° le membre de phrase ‘ visé aux articles 4.6.1, 15.3.5/1 et 15.3.5/2, 3°; ’ est ajouté;

3° le paragraphe 2 est complété par un alinéa deux, rédigé comme suit :

‘ L'ensemble des points de prélèvement d'un réseau de distribution fermé, visé au § 1er, 3°, qui répond à l'article 1.1.3, 56°/2, est cependant considéré comme un seul point de prélèvement. Dans ce cas la redevance est due par le preneur qui selon le registre d'accès était le titulaire du point de prélèvement sur le réseau de transmission, le réseau de transport local d'électricité ou le réseau de distribution d'électricité. ’.

Art. 130. L'article 14.1.2, du même décret, remplacé par le décret du 19 décembre 2014 et modifié par le décret du 3 juillet 2015, est remplacé par ce qui suit :

‘ Art. 14.1.2. Les tarifs par point de prélèvement, auquel le preneur était raccordé dans l'année de redevance sur l'un des réseaux visés à l'article 14.1.1, sont fixés comme suit :

1° Catégorie B : 100 euros;

2° Catégorie C : 130 euros;

- 3° Catégorie D : 290 euros;
- 4° Catégorie E : 770 euros;
- 5° Catégorie F : 1.300 euros;
- 6° Catégorie G : 1.850 euros;
- 7° Catégorie H : 2.600 euros;
- 8° Catégorie I : 6.500 euros;
- 9° Catégorie J : 16.000 euros;
- 10° Catégorie K : 30.000 euros;
- 11° Catégorie L : 75.000 euros;
- 12° Catégorie M : 100.000 euros;
- 13° Catégorie N : 120.000 euros.

Où :

- La catégorie B représente une tranche jusqu'à 5 MWh;
- La catégorie C représente une tranche de 5 à 10 MWh;
- La catégorie D représente une tranche de 10 à 20 MWh;
- La catégorie E représente une tranche de 20 à 50 MWh;
- La catégorie F représente une tranche de 50 à 100 MWh;
- La catégorie G représente une tranche de 100 à 500 MWh;
- La catégorie H représente une tranche de 500 MWh à 1 GWh;
- La catégorie I représente une tranche de 1 GWh à 5 GWh;
- La catégorie J représente une tranche de 5 à 20 GWh;
- La catégorie K représente une tranche de 20 à 50 GWh;
- La catégorie L représente une tranche de 50 à 100 GWh;
- La catégorie M représente une tranche de 100 à 250 GWh;
- La catégorie N représente une tranche à partir de 250 GWh. '.

Art. 131. Dans le chapitre Ier, titre XIV du même décret, il est inséré un article 14.1.3/1, ainsi rédigé :

‘ Art. 14.1.3/1. Si le preneur, visé à l’article 14.1.1, § 2, est un preneur protégé, tel que visé à l’article 1.1.1, § 2, 7° du Décret relatif à l’Energie du 19 novembre 2010, ou que le point de prélèvement, visé à l’article 14.1.1, § 1er, dispose d’un compteur à budget pour l’électricité, ou que le point de prélèvement, visé à l’article 14.1.1, § 1er, dispose d’un limiteur de courant actif, le tarif, visé à l’article 14.1.2, est réduit à 25 euros. Cette réduction est appliquée au *pro rata temporis* pour la période d’appartenance aux catégories susvisées. Ce preneur appartient à la catégorie A. ’.

Art. 132. A l’article 14.1.3 du même décret, remplacé par le décret du 19 décembre 2014, sont apportées les modifications suivantes :

1° l’année ‘ 2016 ’ est remplacée par l’année ‘ 2017 ’;

2° le membre de phrase ‘ à l’article 14.1.2 ’ est remplacé par le membre de phrase ‘ aux articles 14.1.2 et 14.1.3/1 ’.

Art. 133. A l’article 14.2.2 du même décret, remplacé par le décret du 19 décembre 2014, sont apportées les modifications suivantes :

1° dans le § 1er, alinéa 2, les mots ‘ un certain mois calendaire ’ sont remplacés par les mots ‘ une certaine année calendaire ’;

2° dans le § 1er, alinéa 2, les mots ‘ pour ce mois ’ sont abrogés;

3° au § 1er sont ajoutés un quatrième, cinquième et sixième alinéas, ainsi rédigés :

‘ La consommation annuelle, visée à l’article 14.1.2, est calculée sur la base du total annuel mobile des prélèvements.

Si la facturation des prélèvements d’électricité pour un point de prélèvement se fait par mois, la redevance pour chaque facture mensuelle est calculée *pro rata temporis* sur la base des données de prélèvement des douze derniers mois; si toutes les données de cette période ne sont pas disponibles, une extrapolation linéaire est appliquée sur la base des données les plus récentes sur une période de douze mois.

Si la facturation des prélèvements d’électricité pour un point de prélèvement se fait par facture annuelle, la redevance est calculée, éventuellement par extrapolation *pro rata temporis*, sur la base des données de consommation des douze mois avant la fin de la période à laquelle la facture a trait. Si les données de consommation auxquelles la facture a trait ne correspondent pas à une période de douze mois qui précèdent la fin de la période à laquelle la facture a trait, les données de consommation auxquelles la facture a trait sont extrapolées à l’aide des profils de consommation fixés dans le marché de l’électricité. ’.

Art. 134. A l'article 14.2.3 du même décret, remplacé par le décret du 19 décembre 2014, le § 2 est remplacé par la disposition suivante :

‘ § 2. Par dérogation à l'article 14.2.2, § 2, les premiers versements par les titulaires d'accès sur le compte de la Région flamande de tous les prélèvements déjà perçus par eux conformément à l'article 14.2.2, § 1er, [pour l'année de redevance 2016] ne doivent être effectués que pour le 30 juillet 2016 au plus tard. ’.

CHAPITRE 12. — *Entrée en vigueur*

Art. 135. Le présent décret entre en vigueur le 1er janvier 2016, à l'exception :

[...]

18° des articles 128 à 134 qui entrent en vigueur le 1er mars 2016 ».

B.2.1. Tels qu'ils ont été modifiés par les articles 129 à 134 attachés du décret du 18 décembre 2015, les articles 14.1.1 à 14.2.3 du décret sur l'énergie du 8 mai 2009, insérés par l'article 100 du décret du 19 décembre 2014 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2015 et modifiés par le décret du 3 juillet 2015 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2015 et le décret du 27 novembre 2015 portant des dispositions diverses en matière d'énergie, disposent :

« TITRE XIV. - Prélèvements

CHAPITRE 1er. - Prélèvement sur les points de prélèvement d'électricité

Art. 14.1.1. § 1er. A partir du 1er mars 2016, il est fixé un prélèvement annuel par point de prélèvement situé en Région flamande :

1° sur le réseau de distribution d'électricité;

2° sur le réseau de transport local d'électricité;

3° sur un réseau de distribution fermé d'électricité visé aux articles 4.6.1, 15.3.5/1 et 15.3.5/2, 3°;

§ 2. Le prélèvement est dû par chaque preneur qui, au cours de l'année de redevance, était le titulaire d'un point de prélèvement, visé au § 1er, selon le registre d'accès.

L'ensemble des points de prélèvement d'un réseau de distribution fermé, visé au § 1er, 3°, qui répond à l'article 1.1.3, 56°/2, est cependant considéré comme un seul point de prélèvement. Dans ce cas la redevance est due par le preneur qui selon le registre d'accès était le titulaire du point de prélèvement sur le réseau de transmission, le réseau de transport local d'électricité ou le réseau de distribution d'électricité.

Art. 14.1.2. Les tarifs par point de prélèvement, auquel le preneur était raccordé dans l'année de redevance sur l'un des réseaux visés à l'article 14.1.1, sont fixés comme suit :

- 1° Catégorie B : 100 euros;
- 2° Catégorie C : 130 euros;
- 3° Catégorie D : 290 euros;
- 4° Catégorie E : 770 euros;
- 5° Catégorie F : 1.300 euros;
- 6° Catégorie G : 1.850 euros;
- 7° Catégorie H : 2.600 euros;
- 8° Catégorie I : 6.500 euros;
- 9° Catégorie J : 16.000 euros;
- 10° Catégorie K : 30.000 euros;
- 11° Catégorie L : 75.000 euros;
- 12° Catégorie M : 100.000 euros;
- 13° Catégorie N : 120.000 euros.

Où :

- La catégorie B représente une tranche jusqu'à 5 MWh;
- La catégorie C représente une tranche de 5 à 10 MWh;
- La catégorie D représente une tranche de 10 à 20 MWh;
- La catégorie E représente une tranche de 20 à 50 MWh;
- La catégorie F représente une tranche de 50 à 100 MWh;
- La catégorie G représente une tranche de 100 à 500 MWh;
- La catégorie H représente une tranche de 500 MWh à 1 GWh;
- La catégorie I représente une tranche de 1 GWh à 5 GWh;
- La catégorie J représente une tranche de 5 à 20 GWh;
- La catégorie K représente une tranche de 20 à 50 GWh;

La catégorie L représente une tranche de 50 à 100 GWh;

La catégorie M représente une tranche de 100 à 250 GWh;

La catégorie N représente une tranche à partir de 250 GWh.

Art. 14.1.3. A partir de l'année de redevance 2017, le prélèvement est indexé de droit annuellement au 1er janvier en multipliant le taux aux articles 14.1.2 et 14.1.3/1 par l'indice des prix à la consommation, fixé pour le mois d'octobre de l'année de redevance précédente, et en le divisant par l'indice des prix à la consommation, fixé pour le mois de décembre de l'année 2014.

Art. 14.1.3/1. Si le preneur, visé à l'article 14.1.1, § 2, est un preneur protégé, tel que visé à l'article 1.1.1, § 2, 7°, du Décret relatif à l'Energie du 19 novembre 2010, ou que le point de prélèvement, visé à l'article 14.1.1, § 1er, dispose d'un compteur à budget pour l'électricité, ou que le point de prélèvement, visé à l'article 14.1.1, § 1er, dispose d'un limiteur de courant actif, le tarif, visé à l'article 14.1.2, est réduit à 25 euros. Cette réduction est appliquée au *prorata temporis* pour la période d'appartenance aux catégories susvisées. Ce preneur appartient à la catégorie A.

CHAPITRE II. - Etablissement de l'impôt, contrôle, recours, exécution d'office et prescription

Section Ire. - Dispositions générales

Art. 14.2.1. Les recettes découlant du produit des prélèvements, visés au présent titre, sont attribuées directement au Fonds de l'Energie, visé à l'article 3.2.1.

Section II. - Perception du prélèvement sur les points de prélèvement d'électricité par les titulaires d'accès

Art. 14.2.2. § 1er. Le prélèvement, visé au chapitre Ier, est perçu pour le compte de la Région flamande par le titulaire d'accès du point de prélèvement via ses factures de règlement et factures finales.

Cependant, lorsque pour une certaine année calendaire pour un seul point de prélèvement plusieurs titulaires d'accès successifs sont repris dans le registre d'accès, alors le prélèvement est imputé et perçu par chacun de ces titulaires d'accès au *prorata temporis*.

La facture qui est envoyée au preneur mentionne l'indemnité précise que doit payer le preneur et vaut comme demande de paiement du prélèvement dû. Le délai de paiement s'élève au moins à quinze jours et prend cours à la date d'envoi de la demande de paiement.

La consommation annuelle, visée à l'article 14.1.2, est calculée sur la base du total annuel mobile des prélèvements.

Si la facturation des prélèvements d'électricité pour un point de prélèvement se fait par mois, la redevance pour chaque facture mensuelle est calculée *prorata temporis* sur la base des données de prélèvement des douze derniers mois; si toutes les données de cette période ne sont pas disponibles, une extrapolation linéaire est appliquée sur la base des données les plus récentes sur une période de douze mois.

Si la facturation des prélèvements d'électricité pour un point de prélèvement se fait par facture annuelle, la redevance est calculée, éventuellement par extrapolation *prorata temporis*, sur la base des données de consommation des douze mois avant la fin de la période à laquelle la facture a trait. Si les données de consommation auxquelles la facture a trait ne correspondent pas à une période de douze mois qui précèdent la fin de la période à laquelle la facture a trait, les données de consommation auxquelles la facture a trait sont extrapolées à l'aide des profils de consommation fixés dans le marché de l'électricité.

§ 2. Au plus tard le vingtième jour de chaque trimestre, chaque titulaire d'accès transmet au Vlaamse Belastingdienst un aperçu des prélèvements imputés à charge des preneurs qu'il a enregistrés au cours du trimestre précédent.

Le modèle et le mode d'introduction de cet aperçu est fixé par le Gouvernement flamand mais comprend au moins :

1° la dénomination du titulaire d'accès;

2° son siège social et siège d'exploitation;

3° les coordonnées de la personne qui assure la perception et le versement du prélèvement.

Au plus tard le trentième jour de chaque trimestre, le titulaire d'accès verse les prélèvements perçus au cours du trimestre précédent au bénéfice de l'Energiefonds sur le compte du Vlaamse Belastingdienst.

§ 3. Afin de tenir compte des prélèvements qui ne lui seraient pas entièrement versés par des preneurs, chaque titulaire d'accès peut déduire un forfait de 0,5 pour cent des prélèvements qui sont portés en compte sur les factures de règlement et factures finales.

Lors de la clôture annuelle des comptes, le 1er juillet au plus tard, le titulaire d'accès communique au Vlaamse Belastingdienst le montant des créances comptables enregistrées non recouvrables du prélèvement relatif aux livraisons soumises à ce prélèvement.

Lorsque le montant total des créances non recouvrables est supérieur au montant annuel du forfait visé à l'alinéa premier, la différence est déduite par le titulaire d'accès du montant du prélèvement que doit verser le titulaire d'accès à la prochaine échéance.

Lorsque le montant total des créances non recouvrables est inférieur au montant annuel du forfait visé à l'alinéa premier, la différence est additionnée par le titulaire d'accès au montant du prélèvement que doit verser le titulaire d'accès à la prochaine échéance.

Art. 14.2.3. § 1er. Le Gouvernement flamand peut fixer des règles plus spécifiques relatives à la procédure et les modalités de la créance du prélèvement par le titulaire d'accès, du paiement des montants perçus à l'Energiefonds et de la perception. Il fixe quelles informations doivent être communiquées au Vlaamse Belastingdienst et quelles informations sont nécessaires pour le contrôle et la perception du prélèvement.

§ 2. Par dérogation à l'article 14.2.2, § 2, les premiers versements par les titulaires d'accès sur le compte de la Région flamande de tous les prélèvements déjà perçus par eux conformément à l'article 14.2.2, § 1er, [pour l'année de redevance 2016] ne doivent être effectués que pour le 30 juillet 2016 au plus tard ».

B.2.2. Par le décret du 8 juillet 2016 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2016, les modifications suivantes ont également été apportées à l'article 14 du décret sur l'énergie du 8 mai 2009 :

« CHAPITRE 9. - Domaine politique de l'Environnement, de la Nature et de l'Energie

Section 1re. - Modification de l'article 14 du décret sur l'Energie du 8 mai 2009

Art. 29. A l'article 14.1.3 du décret sur l'Energie du 8 mai 2009, remplacé par le décret du 19 décembre 2014 et modifié par le décret du 18 décembre 2015, il est ajoutée une phrase, rédigée comme suit :

‘ Après l'application de ce coefficient, les montants sont arrondis à l'eurocent supérieur. ’.

Art. 30. Dans l'article 14.2.2 du décret sur l'Energie du 8 mai 2009, remplacé par le décret du 19 décembre 2014 et modifié par les décrets des 3 juillet 2015 et 18 décembre 2015, le mot ‘ trimestre ’ est chaque fois remplacé par le mot ‘ mois ’.

Section 2. - Modification du titre XIV du décret sur l'Energie du 8 mai 2009

Art. 31. Au titre XIV, chapitre 1er, du décret sur l'Energie du 8 mai 2009, il est ajouté un article 14.1.4, rédigé comme suit :

‘ Art. 14.1.4. Les organisations internationales et les institutions européens qui sont [exonérées] d'impôts sur leur usage officiel sur la base d'un accord de siège ou d'un traité et qui, selon le registre d'accès, étaient [titulaires] d'un point de prélèvement tel que visé à l'article 14.1.1 au cours de l'année de redevance, sont [exonérées] du prélèvement visé au présent titre.

Les organisations et institutions [visées] à l'alinéa 1er, peuvent demander auprès du titulaire d'accès du point de prélèvement, le remboursement des montants perçus à charge d'eux par le titulaire d'accès du point de prélèvement, conformément à l'article 14.2.2, § 1er. Si le titulaire d'accès a déjà versé ce montant en faveur de l'Energiefonds sur la base de la procédure visée à l'article 14.2.2, § 2, il déduit la différence du montant du prélèvement à payer par le titulaire d'accès à la date d'échéance suivante.

Le Gouvernement flamand peut arrêter des modalités relatives à la procédure de remboursement ou de comptabilisation, visée à l’alinéa 2. ’ ».

Le décret du 3 février 2017 modifiant les articles 14.1.2 et 14.2.3 du décret sur l’énergie du 8 mai 2009 dispose :

« Article 1er. Le présent décret règle une matière régionale.

Art. 2. A l’article 14.1.2 du Décret sur l’Energie du 8 mai 2009, remplacé par le décret du 18 décembre 2015, les modifications suivantes sont apportées :

1° le membre de phrase ‘ 10 à 20 MWh ’ est remplacé par le membre de phrase ‘ 10 à 25 MWh ’;

2° le membre de phrase ‘ 20 à 50 MWh ’ est remplacé par le membre de phrase ‘ 25 à 50 MWh ’.

Art. 3. A l’article 14.2.3 du même décret, remplacé par le décret du 19 décembre 2014 et modifié par le décret du 18 décembre 2015, il est inséré un paragraphe 1/1, rédigé comme suit :

‘ § 1/1. Les gestionnaires de réseau de distribution d’électricité et le gestionnaire de réseau de transport local d’électricité mettent à la disposition de tout titulaire d’accès pour chacun de ses points de prélèvement l’historique de consommation des douze mois écoulés sur la base d’une somme annuelle glissante des prélèvements.

Le Gouvernement flamand peut arrêter les modalités de la manière dont ces données doivent être mises à la disposition ’.

Art. 4. L’article 14.1.2 du Décret sur l’Energie du 8 mai 2009, tel qu’applicable avant l’entrée en vigueur de l’article 2, reste applicable aux sommes dues pour l’année d’imposition 2016.

Art. 5. Le présent décret entre en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*, à l’exception de l’article 2 qui produit ses effets le 1er janvier 2017 ».

Ni les modifications apportées par les articles 29, 30 et 31 du décret du 8 juillet 2016 contenant diverses mesures d’accompagnement de l’ajustement du budget 2016, ni les dispositions du décret du 3 février 2017 modifiant les articles 14.1.2 et 14.2.3 du décret sur l’Energie du 8 mai 2009 n’ont une incidence sur les recours actuellement soumis à la Cour.

Quant à la recevabilité

B.3.1. Le Gouvernement flamand estime que les parties requérantes dans les affaires n^{os} 6353, 6366, 6369, 6419 et 6426 ne justifient pas d'un intérêt à l'annulation de l'article 128 du décret du 18 décembre 2015.

B.3.2. L'article 3.2.1, § 3, du décret sur l'énergie du 8 mai 2009, dans lequel les mots « ainsi que pour le financement des frais d'énergie de l'Autorité flamande » ont été ajoutés par l'article 128 attaqué du décret du 18 décembre 2015, dispose :

« Le Gouvernement flamand dispose des crédits du Fonds de l'Energie, y compris de l'autorisation d'accorder des subventions avec ces crédits, pour l'exécution de sa politique de l'énergie, notamment pour le financement de la VREG, des obligations de service public en matière d'énergie, pour sa politique énergétique sociale, sa politique en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, sa politique en matière de cogénération, sa politique en matière de sources d'énergie renouvelables ainsi que pour le financement des frais d'énergie de l'Autorité flamande ».

B.3.3. Il n'apparaît pas en quoi les parties requérantes, en leurs qualités, invoquées par elles, de redevables soumis aux dispositions attaquées (affaires n^{os} 6353, 6366, 6369, 6410 et 6426) ou d'association qui défend les intérêts des consommateurs (affaire n^o 6419), auraient intérêt à l'annulation d'une disposition qui complète les objectifs pour lesquels les crédits du Fonds de l'énergie peuvent être utilisés par le Gouvernement flamand.

B.3.4. En ce qu'ils sont dirigés contre l'article 128 du décret du 18 décembre 2015, les recours ne sont pas recevables.

Quant au fond

En ce qui concerne les règles répartitrices de compétence

B.4.1. La partie requérante dans l'affaire n^o 6366 expose qu'il existe déjà une cotisation fédérale sur la consommation d'électricité et que la Région flamande ne peut taxer une nouvelle fois cette consommation.

B.4.2. La partie requérante dans l'affaire n° 6419 prend un premier moyen de la violation de l'article 170, § 2, de la Constitution et de l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, (actuellement l'article 170, §§ 1er et 2,) de la Constitution.

Les normes précitées seraient violées en ce que les dispositions attaquées taxent la consommation d'électricité, qui est déjà soumise à la cotisation fédérale instaurée par les articles 21*bis* et suivants de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, alors que les régions ne sont pas compétentes pour lever des impôts dans les matières qui font déjà l'objet d'une imposition par l'Etat.

B.4.3. Les parties requérantes dans l'affaire n° 6426 prennent un premier moyen de la violation de l'article 170, § 2, de la Constitution et des articles 1er*ter* et 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après : la loi spéciale de financement).

Elles estiment que la redevance flamande par point de prélèvement, fondée sur le décret sur l'énergie du 8 mai 2009, a été étendue et modifiée à tel point qu'il ne s'agit plus d'une perception par point de prélèvement, mais d'une perception sur la consommation d'électricité.

B.4.4. Ces moyens ont une portée analogue et peuvent dès lors être examinés conjointement.

B.5.1. L'article 170, § 2, de la Constitution dispose :

« 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 134.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1er, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

En vertu de cette disposition, les communautés et les régions disposent d'une compétence fiscale propre. L'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution attribue toutefois au législateur fédéral le pouvoir de déterminer, en ce qui concerne la compétence fiscale des communautés et

des régions, les exceptions « dont la nécessité est démontrée ». Le législateur fédéral peut dès lors déterminer quels impôts ne peuvent pas être levés par les communautés et les régions.

B.5.2. L'article 1er de la loi spéciale de financement dispose :

« L'exercice des compétences fiscales des régions visées dans la présente loi s'opère dans le respect de la loyauté fédérale visée à l'article 143 de la Constitution et du cadre normatif général de l'union économique et de l'unité monétaire, ainsi que des principes suivants :

- 1° l'exclusion de toute concurrence fiscale déloyale;
- 2° l'évitement de la double imposition;
- 3° la libre circulation des personnes, biens, services et capitaux.

En cas de demande d'un contribuable visant à éviter la double imposition, jugée fondée par une autorité, celle-ci se concerta avec les autres autorités concernées en vue de remédier à l'imposition contraire au principe évoqué à l'alinéa 1er, 2°.

Une concertation sur la politique fiscale et sur les principes visés à l'alinéa 1er est organisée annuellement au sein du Comité de concertation visé à l'article 31 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Cette disposition s'applique uniquement à l'exercice des compétences fiscales des régions, telles qu'elles sont visées dans la loi spéciale de financement. Elles ne s'appliquent donc pas à l'exercice de leur propre compétence fiscale, visée en B.5.1, qui découle directement de la Constitution.

B.5.3. L'article 11 de la loi spéciale de financement dispose :

« Sous la réserve des cas prévus par la présente loi, les Communautés et les Régions ne sont pas autorisées à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la présente loi, à l'exception des impôts visés à l'article 3, alinéa 1er, 10° et 11° ».

Les impôts exceptés de l'interdiction de la double imposition sont la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et la taxe de mise en circulation.

B.5.4. L'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, (actuellement l'article 170, §§ 1er et 2,) de la Constitution dispose :

« Dans les cas non prévus par l'article 11 de loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les Parlements de communauté et de région ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci sauf sur les huiles minérales, conformément à l'accord de coopération du 13 décembre 2002 relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service ».

B.5.5. Il résulte de ce qui précède que la Constitution a attribué aux communautés et aux régions une compétence fiscale propre, sous la réserve que la loi n'ait pas déterminé ou ne détermine pas ultérieurement les exceptions dont la nécessité est démontrée, et que les communautés et les régions ne soient en principe pas autorisées à percevoir des impôts à l'égard de matières qui font l'objet d'un impôt fédéral. Elles « peuvent lever des impôts dans des matières vierges » (*Doc. parl.*, Sénat, 1988-1989, n° 562-2, p. 160).

B.6. Outre la cotisation qui a été instaurée par la loi du 22 juillet 1993 instaurant une « cotisation sur l'énergie » en vue de sauvegarder la compétitivité et l'emploi, l'article 21bis de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, inséré par l'article 63 de la loi du 20 juillet 2005 portant des dispositions diverses, a instauré une « cotisation fédérale » en vue de financer certaines obligations de service public et les coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité.

Cette cotisation fédérale est due par les clients finals établis sur le territoire belge sur chaque kilowatt/heure (kWh) qu'ils prélèvent du réseau pour leur propre usage.

Le gestionnaire de réseau est chargé de la perception de la cotisation fédérale. A cet effet, il facture le supplément aux titulaires d'un contrat d'accès et aux gestionnaires de réseau de distribution.

Lors de l'adoption des dispositions attaquées du décret du 18 décembre 2015, il existait donc une imposition fédérale à charge de chaque client final établi sur le territoire belge au *prorata* de chaque kilowatt/heure qu'il prélève du réseau pour son propre usage.

B.7.1. Cette imposition fédérale sur la consommation d'électricité par le client final existait déjà lorsque les articles 14.1.1 à 14.2.3 du décret sur l'énergie du 8 mai 2009, insérés par l'article 100 du décret du 19 décembre 2014 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2015, ont instauré un « prélèvement [flamand] sur les points de prélèvement d'électricité », appelé « cotisation au Fonds de l'énergie ».

En vertu de ces dispositions – avant d'être modifiées par les dispositions attaquées -, chaque titulaire d'un point de prélèvement (c'est-à-dire le « point de prise et de consommation d'électricité ou de gaz naturel » - voy. l'article 1.1.3, 10°, du décret sur l'énergie du 8 mai 2009) en Région flamande, sur le réseau de distribution d'électricité, sur le réseau de transport local d'électricité ou sur un réseau de distribution fermé d'électricité, devait, à partir du 1er janvier 2015, payer une redevance forfaitaire mensuelle, laquelle devait être perçue par le titulaire de l'accès au point de prélèvement – généralement le fournisseur d'électricité – par le biais des factures d'acompte et de clôture.

Les cotisations devaient être versées au Fonds de l'énergie, dont les moyens sont, en vertu de l'article 3.2.1, § 3 précité, du décret sur l'énergie du 8 mai 2009, affectés à l'exécution de la politique de l'énergie, notamment au financement du VREG (Régulateur flamand du marché de l'électricité et du gaz) et des obligations de service public en matière d'énergie, à la politique énergétique sociale, la politique en matière d'utilisation rationnelle de l'énergie, la politique en matière de cogénération et la politique en matière de sources d'énergie renouvelables ainsi que, comme ajouté par l'article 128 du décret du 18 décembre 2015, au financement des frais d'énergie de l'autorité flamande.

B.7.2. L'amendement du gouvernement qui a abouti à cette réglementation a été justifié comme suit :

« Article 123

Article 14.1.1.

Cet article détermine la matière imposable de la redevance, à savoir le fait de disposer d'un point de prélèvement d'électricité.

A l'heure actuelle, contrairement à une perception sur la base de la consommation d'électricité qui est mise à charge de l'utilisateur final, il n'existe pas d'imposition sur le simple fait d'avoir des points de prélèvement, donc le principe *non bis in idem* en matière fiscale ne joue pas. La redevance ne porte dès lors pas atteinte à l'interdiction, pour les régions, de taxer des matières qui font déjà l'objet d'une imposition par l'Etat, comme prévu à l'article 1er de la loi du 23 [janvier] 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 170, §§ 1er et 2 de la Constitution. Une redevance qui frappe spécifiquement l'utilisateur final et dont il peut être affirmé qu'elle n'est pas perçue sur le 'prélèvement d'électricité pour son propre usage', taxe donc le simple fait d'être raccordé au réseau. Cette matière imposable diffère notamment de la matière imposable de la cotisation fédérale.

Le paragraphe 2 désigne les redevables, à savoir chaque consommateur final qui disposait, au cours de l'année d'imposition, d'un raccordement à l'électricité. Ces dispositions sont suffisamment claires pour pouvoir identifier le redevable » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 132/4, p. 45).

B.7.3. Alors que le texte de l'amendement initial visait comme redevable « chaque consommateur final qui, au cours de l'année de redevance, disposait d'un point de raccordement », les termes de « preneur qui [était] titulaire [d'un] point de prélèvement » ont finalement été retenus sur proposition de la VREG qui avait observé que le terme « raccordement » n'était pas défini dans le décret et pouvait donc prêter à discussion (*ibid.*, p. 57).

B.7.4. La section de législation du Conseil d'Etat a observé, dans son avis n° 56.739/1/3 du 24 octobre 2014 sur l'amendement présenté :

« Le présent règlement taxe également les consommateurs finals en vue de financer certains coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité. Il convient néanmoins de constater que la perception diffère de la cotisation fédérale en ce que la nouvelle perception ne dépend pas de la quantité d'électricité prélevée, mais représente une cotisation mensuelle par point de prélèvement.

La cotisation fédérale n'est donc pas de nature à rendre la Région flamande incompétente pour percevoir une redevance telle qu'elle est prévue dans l'amendement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 132/4, p. 80).

B.8. Les dispositions attaquées ont réformé et étendu la « cotisation au Fonds de l'énergie » instaurée par l'article 100 du décret du 19 décembre 2014 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2015.

La cotisation reste à charge de chaque preneur qui, au cours de l'année de redevance, était le titulaire d'un point de prélèvement situé en Région flamande, selon le registre d'accès.

Le point de prélèvement est défini à l'article 1.1.3, 10°, du décret sur l'énergie comme le point de prise et de consommation d'électricité ou de gaz naturel.

Le « titulaire d'un point d'accès » - point de prélèvement ou point d'injection selon l'article 1.1.3, 122°, du même décret - désigne la personne physique ou morale qui est connue dans le registre d'entrée comme client ou producteur sur le point d'accès concerné (article 1.1.3, 120°, du décret sur l'énergie).

Contrairement à ce qui était le cas par le passé, la redevance est perçue, à partir du 1er mars 2016, sur une base annuelle et non plus mensuelle. Le montant de la cotisation varie au prorata de la consommation d'électricité, répartie suivant un nombre de « tranches », allant de la catégorie B (0 à 5 MWh – 100 euros) à la catégorie N (à partir de 250 GWh – 120 000 euros). Pour certains consommateurs, il a été prévu un tarif « social » de 25 euros (catégorie A – article 14.1.3/1).

Selon les données fournies par le Gouvernement flamand, il y a en Région flamande environ 3,3 millions de tels points de prélèvement. Environ 283 000 titulaires appartiennent à la catégorie A, 2 227 000 à la catégorie B, 467 500 à la catégorie C et 15 titulaires appartiennent à la catégorie M (100 GWh à 250 GWh) et 12 à la catégorie N (à partir de 250 GWh).

Comme il ressort de l'article 14.2.2, § 1er, du décret sur l'énergie, tel qu'il a été modifié par l'article 133 du décret attaqué, la consommation annuelle est calculée sur la base du total annuel mobile des prélèvements. Si la facturation des prélèvements se fait par mois, la redevance pour chaque facture mensuelle est calculée *pro rata temporis* sur la base des données de prélèvement des douze derniers mois. Enfin, si la facturation des prélèvements est annuelle, la redevance est calculée, éventuellement par extrapolation *pro rata temporis*, sur la base des données de consommation des douze mois précédant la fin de la période à laquelle la facture a trait.

B.9.1. En ce qui concerne la compétence de la Région flamande, il a été dit dans la justification de l'amendement du gouvernement qui a abouti aux dispositions attaquées :

« Le titre XIV du décret sur l'énergie du 8 mai 2009 prévoit, à partir de l'exercice d'imposition 2015, une redevance forfaitaire par point de prélèvement d'électricité (défini à l'article 1.1.3, 10°, du décret sur l'énergie) raccordé au réseau de distribution d'électricité, au réseau de transport local d'électricité ou à un réseau de distribution fermé d'électricité. En Région flamande, il y a environ 3,3 millions de tels points de raccordement.

[...]

La redevance remaniée frappe toujours le fait de disposer d'un point de prélèvement. Pour ce qui est de la justification générale de la base d'imposition, de la matière imposable, du mode de perception et de la relation de la redevance par rapport à la TVA, il est fait référence à l'exposé relatif au décret-programme du 19 décembre 2014 (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 132/4, pp. 15-18), qui est également applicable et confirmé en l'occurrence.

[...]

La cotisation fédérale perçue en vertu de l'article 21*bis* de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité en vue du financement de certaines obligations de service public et des coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité est un prélèvement auquel sont soumis les consommateurs finals établis sur le territoire belge pour chaque kilowatt/heure (kWh) qu'ils prélèvent du réseau pour leur propre usage et qui est perçu pour le compte de l'autorité fédérale par les gestionnaires de réseau.

Le régime en projet taxe également les clients finals en vue du financement de certains coûts liés à la régulation et au contrôle du marché de l'électricité. Toutefois, contrairement à ce que dit le Conseil d'Etat, la matière imposable n'est pas, en l'occurrence, la propre consommation, mais bien le fait de disposer d'un point de prélèvement, ce qui la distingue de la cotisation fédérale. La redevance régionale est dès lors établie et calculée par point de prélèvement individuel, quel que soit le nombre de points de prélèvement dont dispose un titulaire *in situ* et non, comme c'est le cas pour la cotisation fédérale, pour la consommation totale groupée d'un consommateur final déterminé sur ce ou ces sites.

Les catégories de consommation ne sont utilisées, dans le cadre de cette redevance, que pour fixer la base d'imposition et le taux d'imposition, ce qui, selon la Cour constitutionnelle, diffère clairement de la matière imposable. En l'espèce, il ne peut dès lors être affirmé, et ce n'est d'ailleurs pas le but, que la consommation réelle propre du consommateur final est taxée, comme c'est le cas pour la cotisation fédérale (par kWh). En effet, dans le cadre de la cotisation régionale sur l'énergie, les personnes dont la consommation est nulle ou négative ('proconsommateurs'/propriétaires de panneaux solaires ou de petites éoliennes) sont également taxées, alors qu'elles n'ont pas de 'consommation propre' ou de prélèvement mesurable et que, dans le système de la cotisation fédérale, elles ne sont d'ailleurs absolument pas taxées et ne relèvent pas de la matière imposable de cette taxe. Inversement, certains clients qui consomment ne paient pas la redevance parce qu'ils n'ont pas de point de prélèvement sur le réseau de distribution, sur le réseau de transport local ou sur le réseau de distribution fermé. La consommation est purement une différenciation au niveau du mode de

calcul, mais n'est pas une matière imposable ou une base d'imposition. En effet, il s'agit du point de prélèvement lui-même, outre la différenciation selon la typologie du client (social ou non).

Par ailleurs, il ne peut être affirmé que la redevance dépende de la consommation, car, dans ce cas, elle varierait par point de prélèvement, avec une consommation différente, ce qui n'est pas le cas (celui qui consomme un mégawatt/heure (MWh) paie le même montant que celui qui consomme 5 MWh) et les clients ayant une consommation analogue paieraient un tarif analogue (ce qui n'est pas le cas : les consommateurs ayant une consommation analogue mais un nombre de points de prélèvement différent paient par exemple une autre redevance (le point de prélèvement est clairement la base d'imposition primaire); les clients ordinaires et les clients sociaux ayant une consommation analogue paient une redevance différente (le type de client est la base de différenciation) et entre consommateurs sur le réseau de transmission et sur d'autres réseaux (la nature du réseau auquel l'on est raccordé est prise en compte). Il ne s'agit donc pas d'une imposition supplémentaire sur la consommation, pour laquelle la base d'imposition est le kWh. Il y a un lien avec la consommation, mais il s'agit d'une base de différenciation qui aboutit en principe à un nombre infini de taux d'imposition différents par kWh (voy. le nombre infini de points qui constituent des lignes dans le schéma). La différenciation en fonction de la consommation se justifie par des considérations fondées sur l'équité, mais cette différenciation ne devient pas de ce fait la base imposable ou la matière imposable. Le schéma ci-dessous démontre que les points de prélèvement constituent la base primaire.

Par cela seul, cette redevance diffère fondamentalement de la cotisation fédérale sur le plan de la matière imposable et de la base d'imposition » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 544/5, pp. 6-7).

B.9.2. Dans son avis n° 58.417/3 du 2 décembre 2015 relatif à l'amendement du gouvernement, la section de législation du Conseil d'Etat a observé :

« 2.1. Sauf en ce qui concerne les consommateurs qui bénéficient de la correction sociale, dans le présent amendement, le montant de la redevance est toutefois fixé en fonction de la consommation au point de prélèvement. Du fait que la redevance en projet dépend effectivement de la quantité d'électricité prélevée, il semble que l'on ne puisse plus soutenir que cette imposition diffère de la cotisation fédérale prévue par l'article 21bis de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité mentionné dans cet avis [n° 56.739/1/3 du 24 octobre 2014 - *Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, DOC n° 132/4, p. 80].

[...]

2.4.3. Le régime en projet ne se borne toutefois pas à taxer le ' simple fait d'être raccordé au réseau '. Du fait que le montant de cette redevance est déterminé en fonction de la consommation à ce point de prélèvement, la propre consommation d'électricité est également taxée, à tout le moins pour de nombreux redevables, voire la plupart des redevables.

La circonstance que les tarifs diffèrent par kWh, même au sein d'une même catégorie de consommation, alors que le tarif de la cotisation fédérale – sauf en ce qui concerne les tranches de consommation de 20 mégawatts/heure et au-delà – est fixé de manière linéaire par kWh, n'y change rien. En effet, il ne s'agit pas de comparer le tarif de la redevance en projet avec celui de la cotisation fédérale, mais bien l'élément générateur de l'imposition. Etant donné que, dans les deux cas, la consommation d'électricité est taxée, il y a bel et bien double imposition d'une même matière imposable » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2015-2016, n° 544/5, pp. 34-36).

B.10. La matière imposable est l'élément générateur de l'impôt, la situation ou le fait qui donne lieu à la déduction de l'impôt. La matière imposable se distingue de la base imposable (« base d'imposition »), qui est la base sur laquelle l'impôt est calculé. C'est à l'égard de matières qui font déjà l'objet d'un impôt fédéral que les communautés et les régions ne sont pas autorisées à établir une imposition nouvelle.

B.11. Par les dispositions attaquées, le législateur décretaal a fondamentalement réformé et étendu la « cotisation au Fonds de l'énergie » instaurée par le décret du 19 décembre 2014 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2015.

Telle qu'elle était déterminée par le décret du 19 décembre 2014, la matière imposable de la redevance, initialement constituée par le point de prélèvement sur le réseau de distribution situé en Région flamande, se distinguait effectivement de celle de la cotisation fédérale instaurée par l'article 21*bis* de la loi du 29 avril 1999, en raison du caractère forfaitaire de cette redevance et de la circonstance que chaque titulaire d'un point de prélèvement en était redevable du seul fait de l'existence de ce point de prélèvement, indépendamment de la quantité d'électricité prélevée, cette quantité fût-elle nulle ou négative.

Comme il ressort des modifications introduites par les dispositions attaquées, exposées en B.8, ainsi que des travaux préparatoires qui ont mené à leur adoption, le fait générateur de la redevance n'est plus exclusivement lié à l'existence d'un point de prélèvement dont le redevable est titulaire. Le lien avec la quantité d'électricité consommée pour l'établissement de cette redevance est à ce point étroit qu'il ne peut plus être conclu au caractère fondamentalement différent de la matière imposable par rapport à la cotisation fédérale de sorte que les principes consacrés par les dispositions citées en B.5 s'en trouveraient respectés.

En effet, bien qu'un montant forfaitaire de base continue d'être prélevé alors qu'aucune consommation n'est constatée pour certains points de prélèvements - ce qui, en soi, pourrait conduire à considérer qu'en ce qui les concerne, il ne s'agit pas d'une double imposition par rapport à la cotisation fédérale - le montant de la redevance est également établi à charge du redevable sur la base de la consommation annuelle d'électricité, elle-même calculée sur la base du total annuel mobile des prélèvements. En ce qu'elle est ainsi liée à cette quantité d'électricité prélevée, la redevance litigieuse a pour effet de mettre à charge du titulaire du point de prélèvement un impôt qui ne peut être distingué de celui qui est prévu par les dispositions fédérales qui taxent la consommation d'électricité elle-même.

B.12. Les moyens exposés en B.4.1 à B.4.3 sont fondés.

Par conséquent, les articles 129 à 134 et 135, 18°, du décret flamand du 18 décembre 2015 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016 et, en raison du lien indissociable, le décret du 3 février 2017 « modifiant les articles 14.1.2 et 14.2.3 du décret sur l'Energie du 8 mai 2009 » doivent être annulés.

Il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens, ceux-ci ne pouvant aboutir à une annulation plus ample.

B.13. Afin d'éviter l'insécurité juridique et les difficultés administratives et juridiques qui pourraient résulter d'une annulation rétroactive, alors que les dispositions annulées ont produit des effets à partir du 1er mars 2016, les effets des dispositions annulées doivent, par application de l'article 8, alinéa 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, être maintenus pour les exercices d'imposition 2016 et 2017.

Par ces motifs,

la Cour

- annule les articles 129 à 134 et l'article 135, 18°, du décret flamand du 18 décembre 2015 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016 et le décret de la Région flamande du 3 février 2017 « modifiant les articles 14.1.2 et 14.2.3 du décret sur l'Energie du 8 mai 2009 »;

- maintient les effets des dispositions annulées pour les exercices d'imposition 2016 et 2017.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 22 juin 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot