

Numéro du rôle : 45
Arrêt n° 47 du 25 février 1988

En cause : le recours en annulation partielle du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,  
et des juges J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,  
L. DE GREVE, K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS et M. MELCHIOR,  
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,

présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

## I. OBJET

Par une requête transmise à la Cour par une lettre recommandée déposée à la poste le 29 décembre 1986, le Conseil des Ministres demande l'annulation des articles 15, 29, § 2, 32 à 35, 40, 70 et, pour autant que de besoin, de l'article 79 du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, publié au Moniteur belge du 10 janvier 1986. Cette affaire est inscrite sous le n° 45 du rôle.

Par une requête adressée à la Cour à la même date du 29 décembre 1986, le Conseil des Ministres avait également introduit un recours en suspension du décret susdit. La Cour a rejeté cette demande par son arrêt n° 33 du 29 janvier 1987.

## II. LA PROCEDURE

Par une ordonnance du 30 décembre 1986, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de ladite loi organique a été publié au Moniteur belge du 7 janvier 1987.

Conformément aux articles 59 et 113 de la même loi organique, les notifications ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 7 janvier 1987 et remises aux destinataires les 8 et 9 janvier 1987.

Par des ordonnances des 25 juin et 9 décembre 1987, la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu, respectivement jusqu'au 29 décembre 1987 et jusqu'au 29 juin 1988.

Par ordonnance du 29 octobre 1987, le président E. GUTT a soumis la présente affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 4 novembre 1987, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 25 novembre 1987.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été informés de la date de l'audience par des lettres recommandées déposées à la poste le 4 novembre 1987 et remises aux destinataires le 5 novembre 1987.

L'audience a été reportée au 9 décembre 1987.

Les parties et leurs avocats en ont été avisés par lettres recommandées déposées à la poste le 26 novembre 1987 et remises aux destinataires le 27 novembre 1987.

L'Exécutif flamand a introduit un mémoire le 6 février 1987.

L'Exécutif régional wallon a introduit un mémoire le 9 février 1987.

Le Conseil des Ministres a déposé des conclusions le 30 avril 1987.

L'Exécutif régional wallon a déposé des conclusions le 19 novembre 1987.

L'Exécutif flamand a déposé des conclusions le 25 novembre 1987.

A l'audience du 9 décembre 1987, par suite de l'empêchement du juge I. PETRY, la Cour était composée de dix membres, conformément à l'article 46, § 2, alinéa 3, de la loi organique du 28 juin 1983.

A cette audience :

- ont comparu :

Me M. VAN DOOSSELAERE, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Conseil des Ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles;

Me H. VANDENBERGHE, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

Me E. ORBAN DE XIVRY, avocat du barreau de Marche-en-Famenne, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts 13-14, 1040 Bruxelles;

- les juges J. SAROT et L.P. SUETENS ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus en leurs plaidoiries;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

III. EN DROIT

En ce qui concerne les parties

1. Les parties au litige sont le Conseil des Ministres, qui a introduit le recours et déposé des conclusions, l'Exécutif de la Région wallonne et l'Exécutif flamand, qui ont déposé un mémoire et des conclusions.

En ce qui concerne la recevabilité du mémoire de l'Exécutif flamand

2. Le 6 février 1987, l'Exécutif flamand a déposé un "mémoire tendant à l'annulation", signé par l'avocat de l'Exécutif et contenant expressément un nouveau recours contre les articles 32 à 35 et, au besoin, l'article 79 du décret en cause, ainsi que trois moyens d'annulation dirigés contre ces dispositions.

Toutefois, à l'audience du 9 décembre 1987, l'avocat de l'Exécutif flamand a précisé que ledit "mémoire tendant à l'annulation" devait être considéré comme un mémoire, et non pas comme une nouvelle requête.

Ce mémoire répondant aux conditions de forme et de délai prescrits par la loi du 21 juin 1983 organique de la Cour d'arbitrage, il est recevable, mais en tant que mémoire seulement.

Quant au moyen dirigé contre les articles 15 et 70 du décret

3.A. Le premier moyen que le Conseil des Ministres invoque dans sa requête est formulé comme suit :

"Violation des articles 107quater de la Constitution, 6, paragraphe 1er, II, 1° de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de l'excès de compétences.

En ce que l'article 70 du décret en litige abroge, notamment, l'article 2, alinéa 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution (en ce qui concerne le territoire de la Région wallonne) et que l'article 15 du décret y substitue une disposition normative dont le contenu est moins rigoureux que celui de la norme nationale abrogée.

Alors que la disposition de la loi spéciale dont la violation est invoquée au moyen précise que la compétence attribuée aux Régions en matière de protection de l'environnement doit être exercée 'dans le respect des normes légales générales et sectorielles'; qu'en d'autres termes, cette disposition n'accorde aux Régions que le pouvoir d'adopter des normes plus sévères que les normes élaborées par le législateur national, et non le pouvoir d'abroger ces dernières".

3.B.1. L'article 15 du décret du 7 octobre 1985 dispose :

"§ 1er. Tout dépôt de matières polluantes à un endroit d'où, par un phénomène naturel, ces matières peuvent être entraînées dans les eaux de surface ou les égouts publics, est subordonné à l'autorisation de l'Exécutif. Les articles 9 et 11 à 14 sont applicables à cette autorisation.

Toutefois l'épandage agricole de fumier, de pesticides ou d'autres matières n'est pas visé par le présent article.

§ 2. Le paragraphe premier n'est pas applicable aux dépôts de déchets, ni aux établissements classés comme dangereux, insalubres ou incommodes. L'autorité compétente pour délivrer l'autorisation requise pour ces dépôts ou établissements est tenue de demander l'avis de l'Exécutif ou du fonctionnaire désigné par lui au sein de l'administration régionale ayant la protection des eaux de surface dans ses attributions. Toute décision contraire à un avis est motivée."

L'article 70 du décret du 7 octobre 1985 abroge, en ce qui concerne la Région wallonne, la plupart des dispositions de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, et notamment l'article 2, alinéa 2, de cette loi, qui énonce : "Est également interdit le dépôt de matières solides ou liquides à un endroit d'où elles peuvent être entraînées par un phénomène naturel dans lesdites eaux".

3.B.2. L'article 15, § 1er, du décret du 7 octobre 1985 institue un régime d'autorisation obligatoire en ce qui concerne le dépôt de matières polluantes, exception faite pour "l'épandage agricole de fumier, de pesticides ou d'autres matières".

Une telle obligation d'autorisation Constitue une mesure préventive de protection de l'environnement.

3.B.3. L'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose :

"Les matières visées à l'article 107quater de la Constitution sont :

...

II. En ce qui concerne l'environnement :

1° La protection de l'environnement, dans le respect des normes légales générales et sectorielles; ..."

Tant l'exposé des motifs du projet de loi spéciale que les travaux préparatoires ultérieurs font apparaître que la disposition dudit article 6, § 1er, II, 1°, doit être interprétée comme suit :

a) Le terme "la protection de l'environnement" s'entend au sens de politique contre la pollution de l'air et de l'eau et lutte contre le bruit. La lutte contre ces nuisances ne constitue qu'une partie des matières couvertes par la notion "d'environnement"; les autres composantes se trouvent réglées sous d'autres littéras de l'article 6.

b) le terme "normes" utilisé à l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'est pas synonyme de "toutes règles de droit matériel", mais doit s'entendre au sens de "normes techniques" ayant une portée juridique.

Peuvent notamment être considérées comme de telles normes techniques :

- les normes de qualité de l'environnement, qui prescrivent les niveaux de pollutions ou nuisances à ne pas dépasser dans un milieu (ou partie d'un milieu) considéré;
- les normes de produits, qui fixent des limites en ce qui concerne les niveaux de polluants ou nuisances à ne pas dépasser dans la composition ou dans les émissions d'un produit, ou spécifient les propriétés ou les modalités d'utilisation d'un produit; elles peuvent également inclure des spécifications relatives aux méthodes d'essai, à l'emballage, au marquage et à l'étiquetage des produits;

- les normes pour installations fixes, c'est-à-dire les normes d'émission, fixant les niveaux de polluants ou nuisances à ne pas dépasser dans les émissions, les normes de conception ou de construction, qui déterminent les spécifications à observer dans la conception et la construction d'installations fixes, et les normes d'exploitation, relatives à l'exploitation de telles installations.

c.1) Le terme "normes légales" désigne tant la loi que les arrêtés d'application.

c.2) Il existe, en matière de lutte contre la pollution des eaux et de l'air et contre le bruit, trois niveaux de compétence : le niveau européen, le niveau national et le niveau régional; ce dernier peut aller plus loin que les autres, s'ils ont établi des normes minimales.

d) le terme "(normes) générales" s'entend de normes qui sont applicables à tous les secteurs d'activité; celui de "(normes) sectorielles" désigne celles qui ne s'appliquent qu'à un ou plusieurs secteurs d'activité déterminés.

3.B.4. L'article 15, § 1er, du décret du 7 octobre 1985 trouve son fondement dans l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

La disposition du susdit article 15, § 1er, n'est pas contraire aux normes légales générales et sectorielles existantes au sens de l'article 6, § 1er, II, 1°, et n'empêche nullement que des modifications apportées ultérieurement à ces normes générales et sectorielles par l'autorité nationale puissent trouver à s'appliquer en Région wallonne.

L'article 15, § 1er, du décret du 7 octobre 1985 ne viole dès lors pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

3.B.5. Les dispositions de l'article 15, § 2, du décret du 7 octobre 1985 trouvent leur fondement non seulement dans la disposition de l'article 6, § 1er, II, 1°, mais également dans les dispositions de l'article 6, § 1er, II, 2° et 3° :

"2° L'enlèvement et le traitement des déchets;

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes, sous réserve des dispositions relatives à la protection du travail."

La disposition de l'article 15, § 2, demeure dans les limites des matières transférées aux Régions par les dispositions susmentionnées et ne viole dès lors pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

3.B.6. L'article 19, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 autorise le législateur régional à modifier les dispositions légales en vigueur, pour autant qu'il s'agisse de matières ayant été transférées à la Région et que l'abrogation ne vaille que pour la sphère territoriale de cette dernière.

Etant donné que l'article 2, alinéa 2, de la loi du 26 mars 1971, qui est abrogé par l'article 70 attaqué, ne contenait pas de normes légales générales et sectorielles au sens de l'article 6, § 1er, II, 1°, la disposition dudit article 70 ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, en tant qu'elle abroge l'article 2, alinéa 2, de la loi du 26 mars 1971.

3.B.7. Le premier moyen du Conseil des Ministres est dépourvu de fondement.

Quant au moyen dirigé contre les articles 40 et 70

4.A. Le deuxième moyen que le Conseil des Ministres invoque dans sa requête est formulé comme suit :

"Violation des articles 107quater de la Constitution, 6, paragraphe 1er, II, 1°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, et de l'excès de compétences.

En ce que l'article 70 du décret en litige abroge, notamment, l'article 3, paragraphe 2 de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution (en ce qui concerne le territoire de la Région wallonne) et que l'article 40 du décret y substitue une disposition normative dont le contenu est moins rigoureux que celui de la norme nationale abrogée.

Alors que la disposition de la loi spéciale dont la violation est invoquée au moyen précise que la compétence attribuée aux Régions en matière de protection de l'environnement doit être exercée 'dans le respect des normes légales générales et sectorielles'; qu'en d'autres termes, cette disposition n'accorde aux Régions que le pouvoir d'adopter des normes plus sévères que les normes élaborées par le législateur national, et non le pouvoir d'abroger ces dernières; que l'excès de compétences dénoncé au moyen est aggravé par la circonstance que l'article 70 du décret abroge une norme légale qui confère au Roi le pouvoir de réglementer en la matière."

4.B.1. L'article 40 du décret du 7 octobre 1985 dispose :

"L'Exécutif peut réglementer la fabrication, la vente, l'offre en vente et l'utilisation de produits qui, s'ils aboutissent après usage dans les eaux d'égouts ou dans les eaux de surface, sont susceptibles soit de polluer les eaux de surface, soit d'y entraver les phénomènes d'auto-épuration, soit de nuire au fonctionnement des installations d'épuration d'eaux usées et des fosses septiques."

L'article 70 du décret du 7 octobre 1985 abroge notamment, en ce qui concerne la Région wallonne, la disposition de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution; cette disposition est ainsi conçue :

"Le Roi, sur avis des Ministres réunis en Conseil, peut réglementer la fabrication, l'importation, la vente et l'utilisation de produits qui, s'ils aboutissent après usage dans les eaux d'égouts ou dans les eaux de surface, sont susceptibles soit de polluer les eaux de surface ou d'y entraver les phénomènes d'auto-épuration, soit de nuire au fonctionnement des installations d'épuration d'eaux usées exploitées par les sociétés d'épuration des eaux créées par la présente loi".

4.B.2. L'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet au législateur régional d'habiliter l'Exécutif régional à édicter des normes de produits, dans le respect cependant des normes légales générales et sectorielles qui ont été et qui seront imposées par l'autorité nationale.

L'article 40 du décret du 7 octobre 1985 n'a pas d'autre portée qu'une telle habilitation de l'Exécutif; en vertu de l'article 6, § 1er, II, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980, cette habilitation ne vaut que pour autant que l'Exécutif respecte tant les normes de droit européen que "les normes légales générales et sectorielles". Ainsi, cet article ne viole pas les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

4.B.3. En revanche, l'article 70 du décret du 7 octobre 1985, en tant qu'il abroge l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 empêche l'instauration, sur le plan national, de nouvelles normes légales générales et sectorielles et viole donc, dans la mesure indiquée, les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

4.B.4. Le deuxième moyen du Conseil des Ministres est fondé, mais seulement en tant qu'il a trait à l'abrogation, pour la Région wallonne, par l'article 70 du décret du 7 octobre 1985, de l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971.

Quant au moyen dirigé contre l'article 29, § 2, du décret

5.A.1. Le troisième moyen que le Conseil des Ministres invoque dans sa requête est formulé comme suit :

"Violation des articles 107quater de la Constitution, 6, paragraphe 1er, V, 2°, b, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, et de l'excès de compétences.

En ce que l'article 29, paragraphe 2, du décret attaqué stipule que l'Exécutif détermine le mode de calcul de la redevance que les entreprises, notamment, devront acquitter pour permettre l'épuration de leurs eaux usées.

Alors que la disposition de la loi spéciale dont la violation est invoquée au moyen réserve à la loi l'établissement des éléments constitutifs du calcul des tarifs pour l'épuration des eaux industrielles."

5.A.2. Dans ses conclusions du 30 avril 1967, le Conseil des Ministres déclare toutefois :

"L'Exécutif de la Région wallonne fait valoir, à juste titre, que l'article 28 du décret concerne les redevances dues au déversement des eaux usées industrielles et non pas l'article 29.

Or cet article 28 subordonne, conformément au prescrit de la loi spéciale, la détermination par l'Exécutif des redevances au respect des éléments constitutifs du calcul des tarifs établis par la loi.

Le concluant s'en réfère à justice quant à ce".

5.B. L'article 29, § 2, du décret du 7 octobre 1985 ne se rapporte nullement aux tarifs pour l'épuration des eaux industrielles; il ne viole pas la disposition de la loi spéciale - l'article 6, § 1er, V, 2, b - mentionnée au moyen.

Quant aux moyens dirigés contre les articles 32 à 35 du décret

6.A. Le Conseil des Ministres invoque dans sa requête trois moyens, qui sont formulés comme suit :

"Quatrième moyen

Pris de la violation des articles 107quater et 110, paragraphe 2, de la Constitution, 9 à 16 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, et de l'excès de compétences.

En ce que les articles 32 à 35 du décret dont l'annulation est poursuivie créent et fixent les modalités

de recouvrement d'un impôt régional nouveau et non prévu par le législateur.

Alors que l'article 110, paragraphe 2, deuxième alinéa de la Constitution, prévoit que la loi détermine les exceptions au pouvoir des Régions et des communautés de lever l'impôt; que ces exceptions sont traduites dans les termes des articles 9 à 16 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles; que l'article 10 de cette loi énonce une liste exhaustive des impôts qui peuvent revenir, en tout ou en partie, aux Régions et communautés; qu'en levant un impôt non repris par cette disposition, la Région wallonne a excédé ses compétences.

#### Cinquième moyen

Pris de la violation des articles 107quater et 110, paragraphe 3, de la Constitution, 16 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, du principe général de droit "non bis in idem", et de l'excès de compétences.

En ce que l'article 32, paragraphe 4 du décret litigieux prévoit que les provinces et les communes ne peuvent plus percevoir de taxes de captage, de prélèvement et autres sur les quantités d'eau qui font l'objet de la taxe régionale visée au quatrième moyen.

Alors que l'article 110, paragraphe 3 de la Constitution attribue à la loi, à l'exclusion de toute autre norme, le pouvoir de supprimer en tout ou en partie les impositions établies par les provinces; qu'en conséquence, il n'appartenait pas au décret, au travers de la mise en oeuvre de la compétence que les Régions se sont vues attribuer en matière de politique de l'eau, de faire défense aux provinces de percevoir des taxes de captage, de prélèvement ou autres sur les quantités d'eau visées au paragraphe 1er de l'article 32 du décret querellé; qu'en effet pareille défense équivaut à la suppression de certaines impositions que les provinces ont établies; qu'en outre, et subsidiairement, la suppression éventuelle des taxes provinciales est conditionnée par l'attribution de ressources de remplacement; qu'en interdisant par décret des taxes provinciales équivalentes, sans prévoir des mécanismes palliatifs, le Conseil régional wallon a excédé ses compétences; que, par ailleurs, l'inconstitutionnalité manifeste du paragraphe 4 de l'article 32 du décret litigieux devra, à supposer qu'elle soit admise par votre haut Collège, entraîner l'annulation de l'ensemble des dispositions visées par le quatrième moyen par application du principe général de droit énoncé au cinquième moyen.

#### Sixième moyen

Pris de la violation des articles 107quater de la Constitution, 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 et de l'excès de compétences.

En ce que les articles 33 à 35 du décret litigieux créent des procédures destinées à assurer la perception et le recouvrement de la redevance visée au troisième moyen et de la taxe visée aux quatrième et cinquième moyens, en les assortissant d'un certain nombre de sûretés nouvelles destinées à garantir la créance d'impôt de la Région wallonne.

Alors que l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, qui fonde les pouvoirs implicites des communautés et des Régions, précise que les dispositions accessoires qui sont susceptibles d'être adoptées par le législateur décretaal sans qu'il y ait été expressément habilité, comme c'est le cas en l'espèce, doivent avoir avec la compétence principale et explicite un rapport d'absolue nécessité (critère de l'indispensable); que même à supposer, quod non, que la Cour admette la constitutionnalité de l'article 32 du décret litigieux, ses dispositions accessoires (articles 33 à 35)



sont annulables dans la mesure où la Région wallonne n'établit pas leur caractère indispensable."

6.B.1. L'article 32 du décret du 7 octobre 1985 dispose :

"Art. 32. § 1er. Une taxe d'un montant de trois francs au mètre cube dont le montant est adapté, le 1er janvier de chaque année, en fonction de l'indice des prix à la consommation à partir de l'indice applicable au moment de l'entrée en vigueur du présent article, est perçue lorsque l'eau de surface ou souterraine, potable ou potabilisable, prélevée ou captée en Région wallonne, est transférée à l'extérieur de la Région, par quelque moyen artificiel que ce soit, à l'exception du transfert d'eau mise en bouteille et en boîte. Le présent article ne s'applique qu'aux transferts d'eau effectués à l'intérieur du territoire du Royaume, à l'exclusion des transferts vers d'autres Etats.

§ 2. Cette taxe est perçue à charge de celui qui transfère l'eau. Si une même personne transfère à la fois de l'eau de la Région wallonne vers l'extérieur de celle-ci, et de l'eau provenant de l'extérieur vers la Région wallonne, la taxe est perçue sur l'excédent transféré vers l'extérieur.

§ 3. L'Exécutif règle les modalités de perception de la taxe et de son contrôle.

§ 4. Les provinces et les communes ne peuvent pas percevoir de taxes de captage, de prélèvement ou autres sur les quantités d'eau visées au § 1er."

L'article 32bis du décret du 7 octobre 1985 autorise l'Exécutif à déroger à l'application "de la taxe prévue à l'article 32 dans le cadre de contrats de fourniture d'eau à long terme".

Les articles 33 à 35 inclus règlent les conditions de recouvrement "de la taxe prévue à l'article 32".

6.B.2. L'article 110, § 2, de la Constitution dispose :

"§ 2. Aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis. La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée."

En vertu de cette disposition, les Communautés et les Régions ont en principe une compétence fiscale propre. L'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution attribue toutefois au législateur national 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 national peut dès lors déterminer quels impôts ne peuvent pas être levés par les Communautés et les Régions; il peut aussi supprimer ou limiter un impôt institué par une Région ou une Communauté si "la nécessité (en) est démontrée".

6.B.3.1. En application de l'article 1er, § 1er, de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, les Communautés et les Régions disposent des moyens financiers suivants :

- 1° des moyens non fiscaux propres;
- 2° un crédit à charge du budget national;
- 3° des ristournes sur le produit de certains impôts et perceptions fixés par la loi;
- 4° une fiscalité propre;
- 5° des emprunts.

Pour le règlement du recours présentement examiné, seules les ristournes (article 1er, § 1er, 3°) et la fiscalité propre (article 1er, § 1er, 4°) doivent être examinées plus avant.

6.B.3.2. En vertu de l'article 1er, § 1er, 3°, et des articles 9 à 11 - section IV du titre Ier - de la loi ordinaire du 9 août 1980, l'autorité nationale peut attribuer ou ristourner aux Régions et aux Communautés, en tout ou en partie, les impôts nationaux suivants :

1. la redevance radio et télévision;
2. la taxe de circulation;
3. la taxe sur les jeux et les paris mutuels;
4. la taxe sur les appareils de jeux automatiques;
5. le précompte immobilier;
6. la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées;
7. les droits d'enregistrement sur les transmissions de biens immeubles.

L'article 10, § 2, prévoit que si les ristournes sur les impôts cités ci-dessus ne suffisent pas, une partie du produit de l'impôt sur les personnes physiques peut être attribuée à la constitution des montants des ristournes.

L'énumération des impôts susceptibles d'être ristournés qui figure dans la loi ordinaire est exhaustive. Dans l'état actuel de la législation, aucun autre impôt ne peut être ristourné.

6.B.3.3. La section V - (les articles 12 à 16 inclus) - de la loi ordinaire du 9 août 1980 attribue en outre aux Communautés et aux Régions une compétence fiscale limitée, qui peut être résumée comme suit :

Les Conseils des Communautés et des Régions peuvent d'une part percevoir des centimes additionnels ou accorder des remises sur les impôts susceptibles d'être ristournés et qui sont énumérés à l'article 10 de la loi ordinaire.

En vertu de l'article 12, § 2, de la loi ordinaire les Conseils des Communautés et des Régions ne sont cependant pas autorisés à percevoir des centimes additionnels aux autres impôts et perceptions au profit de l'Etat ni à accorder des remises sur ceux-ci.

D'autre part, si le produit d'un des impôts susceptibles d'être ristournés a été attribué complètement à la Région ou à la Communauté, celle-ci peut à partir de l'année budgétaire suivante :

- modifier le taux de ces impôts et perceptions;
- modifier les matières imposables, la base d'imposition et les exonérations, sauf en ce qui concerne la taxe de circulation et la taxe sur les appareils de jeux automatiques.

6.B.3.4. Il ressort de ce qui précède :

a) que la Constitution elle-même attribue aux Communautés et aux Régions une compétence fiscale propre, sous la réserve expresse que la loi n'ait pas déterminé ou ne détermine ultérieurement les exceptions dont la nécessité est démontrée;

b) que la loi ordinaire du 9 août 1980 attribue en outre aux Communautés et aux Régions le produit de certains impôts nationaux ainsi qu'une compétence fiscale complémentaire et limitée;

c) que les Communautés et les Régions ne sont cependant pas autorisées à percevoir des impôts à l'égard de matières qui font l'objet d'un impôt national, sauf ce qui a été expressément prévu à ce

sujet par la loi ordinaire du 9 août 1980.

6.B.4. L'exercice par une Communauté ou une Région de la compétence fiscale propre qui lui a été attribuée ne peut toutefois porter atteinte aux limites qui sont inhérentes à la conception globale de l'Etat qui se dégage des révisions constitutionnelles de 1970 et de 1980 et des lois spéciale et ordinaire de réformes institutionnelles des 8 et 9 août 1980.

Il ressort de l'ensemble de ces textes et notamment des dispositions de l'article 6, § 1er, VI, 3° et 4° - "dans le cadre des politiques nationales monétaires et du crédit"; sans préjudice du cadre normatif dans lequel s'exerce l'activité économique et la concurrence" - que la nouvelle structure de l'Etat belge repose sur une union économique et monétaire, c'est-à-dire le cadre institutionnel d'une économie bâtie sur des composantes et caractérisée par un marché intégré (l'union dite économique) et l'unité de la monnaie (l'union dite monétaire).

L'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'Etat. En ce qui concerne les échanges de biens, ne sont pas compatibles avec une union économique les mesures établies de façon autonome par les composantes de l'union - en l'espèce les Régions - qui entravent la libre circulation; ceci s'applique nécessairement à tous droits de douane intérieurs et à toutes taxes d'effet équivalent.

6.B.5. Le texte même de l'article 32 du décret du 7 octobre 1985 ne laisse subsister aucun doute quant au fait que la taxe instituée constitue une taxe à l'exportation d'eau - à l'exception d'eau mise en bouteille ou en boîte - de la Région wallonne vers la Région flamande ou la Région bruxelloise : "Une taxe ... est perçue lorsque l'eau de surface ou souterraine ... est transférée à l'extérieur de la Région ... à l'intérieur du territoire du Royaume, à l'exclusion des transferts vers d'autres Etats".

L'objet de ladite "taxe" est bien "le transfert" de l'eau, et non son captage ou son prélèvement. Il en résulte que cette "taxe" est sans rapport avec une prestation dont elle serait la rémunération. La "taxe" prévue à l'article 31 n'est pas le prix d'un service rendu par la Région et, partant, elle n'est pas une redevance, mais constitue un véritable droit de douane intérieur.

Le fait que le produit de la taxe soit, en vertu des articles 24 à 27 du décret entrepris, affecté à des dépenses ayant pour objet (directement ou indirectement) la lutte contre la pollution des eaux de surface, n'a pas pour effet de transformer la nature de la taxe en cause, qui doit se définir par rapport à ce qui constitue l'objet de la taxation. Ceci n'affecte donc pas la constatation que ladite taxe constitue un droit de douane intérieur.

Un tel droit à l'exportation est contraire à la libre circulation des marchandises au sein d'un marché intégré; il n'est dès lors pas compatible avec l'union économique et ne peut être intégré dans le cadre global de la structure de l'Etat belge.

Un tel droit à l'exportation viole notamment la disposition de l'article 6, § 1er, VI, 4°, qui prévoit un cadre normatif commun dans lequel s'exerce l'activité économique et la concurrence. Bien que cette disposition figure à l'article 6, § 1er, VI, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980, qui définit la compétence des Régions en matière de politique économique, elle est une concrétisation de la volonté expresse du législateur de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré.

L'article 32 du décret du 7 octobre 1985 viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

6.B.6. L'article 110, § 3, de la Constitution dispose :

"§ 3. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil. La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée. La loi peut supprimer en tout ou en partie les impositions visées à l'alinéa 1er".

L'article 110, § 4, de la Constitution dispose :

"§ 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil. La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée".

L'article 32, § 4, du décret du 7 octobre 1985 dispose que les provinces et les communes "ne peuvent pas percevoir de taxes de captage, de prélèvement ou autres sur les quantités d'eau visées au § 1er".

Ni la Constitution, ni la loi spéciale du 8 août 1980, ni la loi ordinaire du 9 août 1980 n'attribuent aux Régions ou aux Communautés une quelconque compétence normative en matière de fiscalité des provinces, des communes, des agglomérations ou des fédérations de communes.

Les Régions n'ont à l'égard des pouvoirs subordonnés d'autres compétences normatives que celles qui leur ont été attribuées à l'article 6, § 1er, VIII, et à l'article 7 de la loi spéciale du 8 août 1980. Aucune de ces deux dispositions ne se rapporte à des matières fiscales.

Il est vrai que l'article 7 confie aux Régions "l'organisation des procédures ainsi que l'exercice de la tutelle administrative sur les provinces, les communes et les agglomérations et fédérations de communes", de sorte que les Régions peuvent agir à l'égard des décisions des pouvoirs subordonnés relativement aux matières fiscales, de manière plus précise en approuvant ou en n'approuvant pas leurs règlements en matière d'impôts. Toutefois, les Régions ne peuvent trouver dans cette disposition de la loi spéciale la compétence d'édicter des normes qui tendraient à supprimer - en tout ou en partie - des impositions établies par un pouvoir subordonné, cette compétence étant réservée à la loi.

Enfin, la possibilité qu'ont les Conseils régionaux en vertu de l'article 10 de la loi spéciale d'intégrer dans leurs décrets des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne peut trouver à s'appliquer aux compétences que la Constitution réserve à la loi.

La disposition de l'article 32, § 4, du décret du 7 octobre 1985 viole également pour ces motifs les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

6.B.7. Les dispositions des articles 32bis à 35 inclus du décret du 7 octobre 1985 ainsi que la disposition de l'article 79 dans la mesure où elle se rapporte à l'entrée en vigueur des articles 32 à 35 inclus sont inséparablement liées à la disposition de l'article 32 et doivent dès lors être également annulées par voie de conséquence.

Quant aux autres moyens invoqués par l'Exécutif flamand

7.A. Dans son mémoire, l'exécutif flamand invoque trois moyens, qui sont formulés comme suit :

7.A.1. Premier moyen

La violation des articles 25bis et 107quater de la Constitution, 6, § 1er, II, 1<sup>o</sup> et V, 2<sup>o</sup> et VI, 4<sup>o</sup> et VI, 6<sup>o</sup>, de la loi spéciale de réformes institutionnelles, l'excès de compétence, le principe de la proportionnalité et l'interdiction de discrimination.

En ce que les articles 32 à 35 attaqués du décret du 7 octobre 1985 imposent une nouvelle taxe régionale et règlent les modalités de perception de cette taxe régionale, lorsque de l'eau potable ou "potabilisable", prélevée ou captée en Région wallonne, est "exportée" vers la Région flamande ou bruxelloise;

Alors que l'article 25bis de la Constitution prévoit que l'exercice de pouvoirs déterminés peut être attribué par un traité ou une loi à des institutions de droit international public;

Et que par l'approbation du traité instituant la Communauté économique européenne (Traité du 15 mars 1957 - approbation par la loi du 2 décembre 1957), la Belgique a transféré certains pouvoirs à la Communauté européenne, entre autres, l'organisation d'un marché commun européen, y compris la libre circulation des marchandises et des services;

Et que la compétence que la Région wallonne puise dans l'article 6, § 1er, II, 1<sup>o</sup> (la protection de l'environnement) et l'article 6, § 1er, V, 2<sup>o</sup> (l'épuration d'eaux usées) doit être interprétée à la lumière des autres articles de la loi spéciale qui répartissent les compétences, notamment l'article 6, § 1er, VI, 4<sup>o</sup>;

que cet article confie uniquement l'expansion économique régionale à la Région, sans préjudice des règles et des procédures établies par les traités instituant les Communautés européennes ou en vertu de ceux-ci, et sans préjudice de la compétence normative de l'autorité nationale concernant l'activité économique et la concurrence;

Et que l'article 6, § 1er, VI, 6<sup>o</sup> (in fine) de la loi spéciale prévoit que les Régions ne sont pas compétentes en matière de politique des prix.

Et que la Région wallonne, en imposant des obligations juridiques, doit tenir compte de la répercussion excessive qu'elles ont pour d'autres Régions, notamment à la lumière du principe de la proportionnalité et de l'interdiction de créer des discriminations;

De sorte que la Région wallonne n'est pas compétente de lever une "taxe à l'exportation" pour les Régions flamande et bruxelloise, vu que cette compétence est transférée à la Communauté européenne, en application de l'article 25bis de la Constitution et de l'article 6, § 1er, VI, 4<sup>o</sup>, de la loi spéciale; vu que cette taxe porte atteinte à l'union économique belge impliquant que les conditions minimales relatives à l'activité économique sont fixées par les autorités nationales et vu que, en tout état de cause, pareille taxe constitue une violation du principe de la proportionnalité et de l'interdiction de créer des discriminations qui s'opposent à l'instauration d'une taxe sortissant exclusivement ses effets dans la Région flamande et bruxelloise.

7.A.2. Deuxième moyen

La violation des articles 107quater et 110, § 2, de la Constitution, des articles 8 à 16 de la loi

ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980, et l'excès de compétence.

En ce que les articles 32 à 35 attaqués du décret du 7 octobre 1985 instaurent et définissent les modalités de perception d'une nouvelle taxe régionale qui n'a pas été prévue par le législateur.

Alors que la taxe instaurée n'a rien à voir avec une matière relevant de la compétence de la Région wallonne.

Et que le fait que l'Etat n'a pas établi de taxe sur "l'exportation" d'eau potable de la Wallonie vers la Flandre ou Bruxelles ne peut être assimilé à l'hypothèse définie dans la Constitution et la loi ordinaire, selon laquelle la Région est compétente pour lever une nouvelle taxe quand il n'y a pas d'impôt national.

De sorte que les règles de droit invoquées ont été violées.

#### 7.A.3. Troisième moyen

La violation des articles 107quater de la Constitution, 19, § 3 et l'article 2 de la loi spéciale de réformes institutionnelles et l'excès de compétence, le principe de la proportionnalité et l'interdiction de discrimination.

En ce que les articles 32 à 35 attaqués du décret imposent une nouvelle taxe régionale sur "l'exportation" vers les Régions flamande et bruxelloise d'eau potable ou potabilisable produite dans la Région wallonne.

Alors que le champ d'application des décrets du Conseil régional wallon portant sur des matières localisables se limite à la Région wallonne (article 19, § 3, et article 2 de la loi spéciale).

Et que la perception d'une "taxe à l'exportation", dont la caractéristique technique réside dans le fait qu'elle est calculée dans le prix du produit exporté, a en fait comme véritable objet l'instauration, à charge du consommateur, d'un impôt sur l'eau wallonne exportée vers la Flandre et Bruxelles.

Et que le fait que l'exportation vers des pays tiers n'est pas taxée démontre que l'intention réelle de la Région wallonne est de lever une taxe uniquement à charge des habitants de la Flandre et de Bruxelles qui utilisent de l'eau wallonne;

Et que la Région wallonne, en imposant une "taxe d'environnement" doit pour le moins tenir compte de la répercussion excessive que celle-ci peut avoir pour les autres Régions dans l'exercice de leur compétence (le principe de la proportionnalité et l'interdiction de discrimination);

En sorte que, un impôt étant établi en une Région dans laquelle la Région wallonne n'est pas compétente *ratione loci*, les règles de droit invoquées sont violées, la règle de la proportionnalité n'ayant pour le moins pas été respectée.

7.B. Il n'est pas nécessaire d'examiner ces moyens invoqués par l'Exécutif flamand dans son mémoire étant donné qu'ils ne peuvent conduire à une annulation plus ample.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

annule :

- 1) les articles 32 à 35 du décret de la Région wallonne du 7 octobre 1985 sur la protection des eaux de surface contre la pollution;
- 2) l'article 70 dudit décret, en tant qu'il abroge, pour la Région wallonne, l'article 3, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution;
- 3) l'article 79 dudit décret, en tant qu'il concerne l'entrée en vigueur des articles 32 à 35;

rejette le recours pour le surplus.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 25 février 1988.

Le greffier,  
H. VAN DER ZWALMEN

Le Président,  
E. GUTT