

Numéro du rôle : 5364
Arrêt n° 21/2013 du 28 février 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 228 de la partie décrétable du livre II du Code de l'Environnement (décret de la Région wallonne du 27 mai 2004 « relatif au Livre II du Code de l'Environnement constituant le Code de l'Eau »), posée par le Juge de paix du canton d'Ath-Lessines.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 7 mars 2012 en cause de la société civile de droit public « S.W.D.E. » contre Eric Verhofstadt, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 15 mars 2012, le Juge de paix du canton d'Ath-Lessines a posé la question préjudicielle suivante :

« La Région wallonne dispose-t-elle de la compétence matérielle pour lever une redevance relativement à la mise à disposition de l'eau en vertu du principe du pollueur-payeur tel que le prévoit l'article 228 du Code de l'environnement constituant le Code de l'eau, partie décrétable, du 27 mai 2004 du Parlement wallon publié le 23 septembre 2004 eu égard aux compétences régionales prévues par la Constitution, les lois de réformes institutionnelles et les lois de financement ? ».

Eric Verhofstadt, demeurant à 7910 Cordes, rue du Chauny 8, a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 9 janvier 2013 :

- a comparu Me V. Woronoff, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Desmecht, avocat au barreau de Tournai, pour Eric Verhofstadt;

- les juges-rapporteurs J. Spreutels et L. Lavrysen ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- l'affaire a été mise 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Par citation du 30 novembre 2010, la Société wallonne des eaux (S.W.D.E.) demande au Juge de paix du canton d'Ath-Lessines de condamner Eric Verhofstadt à lui payer une somme d'argent relative à des factures restées impayées.

Après avoir évoqué la redevance prévue par l'article D.228 du « Livre II du Code de l'Environnement : Eau », ainsi que l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, le juge *a quo* décide de poser à la Cour la question suggérée par Eric Verhofstadt, reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Eric Verhofstadt estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Il affirme que l'autorité fédérale dispose, en vertu de l'article 170 de la Constitution, d'une compétence fiscale résiduelle et que les régions ne sont compétentes pour créer une taxe ou une redevance que si une loi les y autorise. Il précise qu'une compétence matérielle ne donne pas nécessairement une compétence fiscale.

Il soutient que ni l'article 6, § 1er, I et II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ni aucune autre disposition légale ne confèrent à la Région wallonne le pouvoir de créer une taxe ou une redevance relative à la politique de l'eau.

Eric Verhofstadt en déduit que, en ce qu'il crée une redevance annuelle liée à la mise à disposition de l'eau, l'article D.228 du « Livre II du Code de l'Environnement : Eau » excède la compétence matérielle de la Région wallonne.

- B -

B.1. L'article D.228 du « Livre II du Code de l'Environnement : Eau », modifié par l'article 69 du décret-programme du 22 juillet 2010 « portant des mesures diverses en matière de bonne gouvernance, de simplification administrative, d'énergie, de logement, de fiscalité, d'emploi, de politique aéroportuaire, d'économie, d'environnement, d'aménagement du territoire, de pouvoirs locaux, d'agriculture et de travaux publics », dispose :

« En vertu du principe du pollueur-payeur, il est instauré une tarification uniforme de l'eau applicable aux consommations comportant une redevance annuelle par compteur, qui peut être anticipative, destinée à rétribuer l'avantage procuré par la mise à disposition de l'eau indépendamment de l'existence ou non de consommation et trois tranches réparties en volumes de consommations annuels, calculés selon la structure suivante :

Redevance : $(20 \times \text{C.V.D.}) + (30 \times \text{C.V.A.})$

Consommations :

première tranche de 0 à 30 m³ : $0.5 \times \text{C.V.D.}$

deuxième tranche de 30 à 5.000 m³ : $\text{C.V.D.} + \text{C.V.A.}$

troisième tranche plus de 5.000 m³ : $(0.9 \times \text{C.V.D.}) + \text{C.V.A.}$

La contribution au Fonds social de l'eau s'ajoute au présent tarif sur le territoire de langue française.

Le C.V.D. est déterminé par le distributeur sur la base d'une projection pluriannuelle et prospective élaborée au départ d'une situation comptable connue et établie dans le respect des règles d'évaluation fixées au plan comptable uniformisé arrêté par le Gouvernement. Le Gouvernement peut déterminer la méthode et la forme de calcul du C.V.D.

Le C.V.A. est déterminé, pour l'ensemble du territoire wallon, par la S.P.G.E., en application du contrat de gestion qui la lie au Gouvernement.

Un même distributeur ne pourra appliquer qu'un seul tarif sur le territoire d'un sous-bassin hydrographique tel que prévu à l'article 7.

Le tarif appliqué peut s'écarter de la structure tarifaire ci-avant pour les volumes de consommations annuels situés au-delà de 25.000 m³ mais ne peut en aucun cas être inférieur à $(0.50 \times \text{C.V.D.}) + \text{C.V.A.}$

Le prix de l'eau distribuée fait l'objet d'un rapport d'évaluation bisannuel. Ce rapport, après avis du comité de contrôle de l'eau, est transmis par le Gouvernement au Conseil régional wallon pour le 31 mars les années impaires, d'une part, sur la base des données transmises par les distributeurs pour le C.V.D. et, d'autre part, sur la base des données transmises par la Société publique de gestion de l'eau pour le C.V.A. ».

B.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à statuer sur la conformité à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles de l'article D.228 du « Livre II du Code de l'Environnement : Eau », en ce que cette disposition crée une « redevance annuelle par compteur ».

B.3.1. L'article 39 de la Constitution dispose :

« La loi attribue aux organes régionaux qu'elle crée et qui sont composés de mandataires élus, la compétence de régler les matières qu'elle détermine, à l'exception de celles visées aux articles 30 et 127 à 129, dans le ressort et selon le mode qu'elle établit. Cette loi doit être adoptée à la majorité prévue à l'article 4, dernier alinéa ».

L'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, remplacé par l'article 2, § 1er, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, dispose :

« Les matières visées à l'article 107^{quater} [actuellement : 39] de la Constitution sont :

[...]

II. En ce qui concerne l'environnement et la politique de l'eau :

1° La protection de l'environnement, notamment celle du sol, du sous-sol, de l'eau et de l'air contre la pollution et les agressions ainsi que la lutte contre le bruit;

2° La politique des déchets;

3° La police des établissements dangereux, insalubres et incommodes sous réserve des mesures de police interne qui concernent la protection du travail;

4° La production et la distribution d'eau, en ce compris la réglementation technique relative à la qualité de l'eau potable, l'épuration des eaux usées et l'égouttage.

L'autorité fédérale est toutefois compétente pour :

1° L'établissement des normes de produits;

2° La protection contre les radiations ionisantes, en ce compris les déchets radioactifs;

3° Le transit des déchets ».

La matière régionale visée à l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 comprend « la réglementation de la vente de l'eau [...] captée » (*Doc. parl.*, Sénat, 1979-1980, n° 434/1, p. 20).

B.3.2. L'article 170 (anciennement : 110), § 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 ».

L'article 2, § 2, de la loi du 23 janvier 1989 « relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, de la Constitution », inséré par l'article 356 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, dispose :

« L'Etat et les communautés ne sont pas autorisés à lever des impôts en matière d'eau ni de déchets, à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions sur ces matières, à accorder des remises sur ceux-ci ».

B.3.3. L'article 173 de la Constitution dispose :

« Hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat, de la communauté, de la région, de l'agglomération, de la fédération de communes ou de la commune ».

Une rétribution est la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément. Elle n'a qu'un caractère indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.4.1. La disposition en cause trouve sa source dans l'article 16 du décret du 12 février 2004 relatif à la tarification et aux conditions générales de la distribution publique de l'eau en Wallonie.

Née du constat de la présence en Région wallonne de « septante-trois distributeurs publics d'eau par canalisation », de « grandes divergences dans la tarification de l'eau » et de l'application de « cinquante [à] quatre-vingt tarifs différents [...] dont plusieurs variations possibles chez certains distributeurs », la disposition en cause a pour but de « rendre homogène la structure tarifaire de l'eau », dans le cadre de l'adoption de « règles impératives relatives au service public de distribution d'eau » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2003-2004, n° 645/1, pp. 2, 3, 5 et 27; *ibid.*, n° 645/7, pp. 4 et 7).

B.4.2. La redevance prévue par la disposition en cause est « destinée à rétribuer l'avantage procuré par la mise à disposition de l'eau ».

B.4.3. Si cette redevance est considérée comme un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution et de l'article 2 de la loi du 23 janvier 1989, le législateur régional wallon est compétent sur la base de l'article 170, § 2, de la Constitution.

Si cette redevance est considérée comme une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution, le législateur régional wallon est compétent sur la base de cette disposition, lue en combinaison avec l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 (en ce qu'il concerne la « distribution d'eau »), et non avec l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 1°, de la même loi (en ce qu'il concerne la « protection de l'environnement »).

B.5. Il résulte de ce qui précède que la disposition en cause est conforme à l'article 170, § 2, de la Constitution et à l'article 173 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

En ce qu'il crée une « redevance annuelle par compteur », l'article D.228 du « Livre II du Code de l'Environnement : Eau » ne viole ni l'article 170, § 2, de la Constitution, ni l'article 173 de la Constitution, lu en combinaison avec l'article 6, § 1er, II, alinéa 1er, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 28 février 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse