

Numéro du rôle : 6710
Arrêt n° 5/2019 du 23 janvier 2019

## ARRÊT

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, posée par le Tribunal de première instance de Namur, division Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, T. Merckx-Van Goey, T. Giet, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### *I. Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 7 juin 2017 en cause de la SCRL « Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi » (I.S.P.P.C.) contre la Région wallonne et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 18 juillet 2017, le Tribunal de première instance de Namur, division Namur, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales viole-t-il les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, interprété en ce sens qu'il exempterait les intercommunales de la taxe instituée par l'article D275 du Code de l'Eau, tel qu'applicable pour l'exercice d'imposition 2010, lequel prévoit une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques, alors que les autres personnes morales de droit public et de droit privé sont visées par la taxe en vertu de l'article D276 du même Code ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SCRL « Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi », assistée et représentée par Me J. Bourtembourg et Me N. Fortemps, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me A. Tasseroul, avocat au barreau de Namur.

Par ordonnance du 25 septembre 2018, la Cour, après avoir entendu les rapporteurs F. Daoût et T. Merckx-Van Goey, a décidé que l'affaire était 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 17 octobre 2018 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite de la demande du Gouvernement wallon à être entendu, la Cour, par ordonnance du 17 octobre 2018, a fixé l'audience au 14 novembre 2018.

À l'audience publique du 14 novembre 2018 :

- ont comparu :

. Me J. Laurent, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SCRL « Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi »;

. Me A. Tasseroul, pour le Gouvernement wallon;

- le président F. Daoût et la juge T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- 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*

La SCRL « Intercommunale de Santé Publique du Pays de Charleroi » (ci-après : ISPPC) est une intercommunale qui a pour objet la création et l'exploitation de tout établissement ou service à caractère médical et/ou social, tels que des services résidentiels et/ou non résidentiels s'offrant à héberger ou aider des jeunes, des personnes âgées, des hôpitaux, des cliniques, etc. Elle exploite le CHU de Montignies-le-Tilleul, le CHU de Marchiennes-au-Pont et le CHU de Charleroi.

L'ISPPC réclame le remboursement de taxes sur le déversement des eaux usées industrielles qu'elle a payées à la Région wallonne. Elle considère en effet que ces taxes ne devaient pas être payées au motif que l'ISPPC en serait exemptée en application de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales.

Le juge *a quo* relève que la Région wallonne est devenue compétente pour fixer le régime des impôts et des perceptions en matière d'eau et de déchets, dont ceux qui sont applicables aux intercommunales, à la date de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 juillet 1993 modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

L'article 33 du décret de la Région wallonne du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (ci-après : le décret du 5 décembre 1996), devenu l'article L 1523-25 du Code wallon de la démocratie locale, dispose que la Région wallonne peut soumettre les intercommunales à la fiscalité pour les matières régionales.

L'article 35.2 du même décret du 5 décembre 1996 abroge la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (ci-après : la loi du 22 décembre 1986) à l'exception, notamment, de l'article 26, qui dispose que, sans préjudice des dispositions légales existantes, les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'État ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public.

Par un arrêt du 5 février 2009, la Cour de cassation a décidé qu'à défaut d'abrogation de cet article 26, celui-ci continuait à s'appliquer et qu'il résultait du maintien en vigueur de cette disposition que le décret de la Région wallonne du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques (ci-après : le décret du 30 avril 1990) restait applicable aux intercommunales. C'est dans ce contexte que la question préjudicielle est posée à la Cour.

## III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Gouvernement wallon soutient que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Il souligne que l'exemption fiscale prévue à l'article 26, en cause, de la loi du 22 décembre 1986 figurait déjà à l'article 17 de la loi du 1er mars 1922 relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique (ci-après : la loi du 1er mars 1922), ainsi qu'à l'article 14 de la loi du 18 août 1907 relative aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau. Ces deux dispositions procédaient à l'assimilation des associations de communes aux communes elles-mêmes pour l'application des lois sur les droits d'enregistrement, de timbre, de greffe et d'hypothèque, et les exemptaient de toute taxe ou contribution.

A.1.2. Il ressortirait de l'article D.276 du Code de l'eau, tel qu'il était applicable durant l'année de déversement 2009, que tous les redevables, qu'il s'agisse de personnes physiques ou morales de droit public ou de droit privé, peuvent être soumis à la taxe. Les communes sont donc clairement visées par la taxe prévue aux articles D.275 et suivants du Code de l'eau. Ces dispositions constitueraient la transposition du décret du 30 avril 1990.

D'après le Gouvernement wallon, la volonté du législateur décrétoal au moment de l'adoption du décret du 30 avril 1990, outre l'aspect budgétaire de la taxe, a été de poursuivre un objectif de protection des eaux contre la pollution et de responsabilisation des pollueurs. L'objectif principalement écologique de la taxe serait évident et un traitement distinct des intercommunales ne pourrait être justifié sur cette base.

A.1.3. En vertu de l'article 170, § 2, de la Constitution, la Région wallonne dispose d'une compétence fiscale propre, sauf quand la loi a déterminé ou détermine ultérieurement des exceptions dont la nécessité est démontrée. Le Constituant a dès lors entendu établir la primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal et permettre des exceptions à la compétence fiscale des communautés et des régions.

En adoptant l'article 26, en cause, le législateur fédéral aurait fait usage du pouvoir que lui donne l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, pour éviter que le statut favorable qu'il avait accordé aux intercommunales par la loi du 1er mars 1922 soit compromis.

D'après le Gouvernement wallon, la nécessité de cette exemption ne serait plus démontrée à la suite des interventions législatives ultérieures. En effet, depuis le 1er janvier 1995, la Région wallonne est seule compétente pour fixer le régime des impôts et des perceptions en matière d'eau et de déchets. En renonçant à toute compétence fiscale en matière de taxation de l'eau, le législateur fédéral aurait également renoncé implicitement à juger nécessaire l'exemption prévue par l'article 26 de la loi du 22 décembre 1996 en ce qu'elle s'appliquait à la taxation de l'eau. Ce point de vue aurait été confirmé par la Cour dans son arrêt n° 124/2001 du 16 octobre 2001.

A.2.1. L'ISPPC, partie demanderesse devant le juge *a quo*, relève que la Cour de cassation a jugé, par un arrêt du 5 février 2009, qu'à défaut d'abrogation de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, celui-ci continuait à s'appliquer. Il en résulterait que le décret de la Région wallonne du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques resterait inapplicable aux intercommunales. La partie demanderesse devant le juge *a quo* ne pourrait dès lors être assujettie à la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles pour l'exercice 2010, dès lors qu'aucune disposition décrétoale ne l'assujettit à cette taxe.

A.2.2. L'argument de la Région wallonne tiré des arrêts de la Cour n°s 124/2001 et 14/2004 serait dénué de pertinence dès lors que le législateur wallon n'aurait pas délibérément abrogé l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 et n'aurait pas non plus modifié le décret du 30 avril 1990.

Selon la partie demanderesse devant le juge *a quo*, le renvoi à l'arrêt n° 8/2004 de la Cour serait également dénué de pertinence. En effet, la prétendue inconstitutionnalité de l'exemption prévue à l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, qui a été constatée par cet arrêt, ne pourrait justifier que la concluante soit redevable de la taxe litigieuse, dès lors que le législateur wallon n'a pas édicté de dispositions qui assujettiraient les intercommunales à la taxe sur le déversement des eaux usées. La partie demanderesse devant le juge *a quo* ajoute que le caractère inconstitutionnel de l'exemption serait le fait fautif de la Région wallonne qui engagerait sa responsabilité en raison d'une violation de la confiance légitime.

A.2.3. Quant à la question préjudicielle, il est soutenu que le non-assujettissement des intercommunales à la taxe sur le déversement des eaux usées pour l'exercice d'imposition 2010 résulte en réalité de l'application combinée de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, du décret du 5 décembre 1996 et, enfin, de l'article D.275 du Code de l'eau.

Depuis l'entrée en vigueur de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, les régions ont une compétence fiscale exclusive en matière d'eau et de déchets et il leur appartient de décider de l'assujettissement ou de l'exonération des intercommunales aux impositions en matière d'eau et de déchets. Le législateur wallon a mis en œuvre ces compétences par l'article 33 du décret du 5 décembre 1996.

L'article 35 du même décret a abrogé la loi du 22 décembre 1986 à l'exception, notamment, et sous réserve de son article 26. Le législateur wallon a donc fait le choix de maintenir une exonération des intercommunales en matière d'eau et de déchets. Ceci ressortirait clairement des travaux préparatoires de l'article 33 du décret du 5 décembre 1996. La Cour de cassation aurait d'ailleurs souligné, par son arrêt du 5 février 2009, que c'était bien le maintien en vigueur de cet article 26 par le législateur wallon qui impliquait que le décret du 30 avril 1990 restait inapplicable aux intercommunales.

La partie demanderesse devant le juge *a quo* souligne encore que ce n'est que par un décret modificatif du décret-programme du 12 décembre 2014 que l'article D.259 du Code de l'eau a prévu que la taxe sur le déversement des eaux usées était due par « toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé, y compris les intercommunales, sauf dans le cadre de l'exercice des missions liées au statut d'organisme [...] ».

A.2.4. À titre subsidiaire, la partie demanderesse devant le juge *a quo* indique que la question n'est pas pertinente pour la solution du litige. En effet, la circonstance que l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 serait jugé contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution ne saurait emporter que la taxe soit due pour l'exercice d'imposition en cause. En effet, l'article 170, § 2, de la Constitution prévoit qu'aucun impôt ne peut être établi au profit de la région que par un décret.

A.2.5. La partie demanderesse devant le juge *a quo* indique qu'en tout état de cause, l'exemption serait justifiée au regard du principe d'égalité et de non-discrimination. Il est souligné que la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques poursuit une finalité budgétaire, mais s'inscrit également dans une politique environnementale de la Région wallonne et participe de l'application du principe dit pollueur-payeur.

À plusieurs reprises, la Cour a jugé qu'en adoptant l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, le législateur fédéral avait voulu éviter que le statut favorable accordé aux intercommunales par la loi du 1er mars 1922 soit compromis par des impôts dus à d'autres pouvoirs taxateurs.

Quant aux travaux préparatoires du décret du 5 décembre 1996, ils n'explicitent pas les motifs pour lesquels le législateur n'a pas estimé devoir assujettir les intercommunales aux impôts régionaux en matière d'eau et de déchets. Il est soutenu qu'en prévoyant une exemption des intercommunales, le législateur wallon aurait entendu faire prévaloir, sur des objectifs budgétaires et environnementaux poursuivis par la taxe litigieuse, les missions de service public des intercommunales. La prise en compte de ces missions de service public aurait d'ailleurs été retenue par la Cour pour justifier la non-imposition de certaines personnes morales de droit public, dans son arrêt n° 32/2004 du 10 mars 2004 et dans son arrêt n° 113/2005 du 30 juin 2005.

A.3.1. Le Gouvernement wallon répond que le 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 » a inséré, à l'article D.276, 1°, 3° et 4°, du Code de l'eau, après les mots « personne physique ou morale, de droit public ou de droit privé », les mots « , y compris les intercommunales à l'exception des missions liées au statut d'organisme d'assainissement agréé, ». Le but de cette modification était de confirmer l'assujettissement des intercommunales à la taxe annuelle sur le déversement des eaux usées. L'assujettissement des intercommunales à cette taxe était dès lors expressément visé par la disposition légale applicable au moment du fait générateur, la modification ultérieure du texte n'ayant nullement mis fin à une exemption. D'après le Gouvernement wallon, il n'a donc pas fallu attendre la modification décrétole du 22 juillet 2010 et *a fortiori* celle qui est intervenue le 12 décembre 2014 comme le soutenait la partie demanderesse devant le juge *a quo* pour soumettre les intercommunales à la taxe sur le déversement des eaux usées.

A.3.2. L'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 interprété en ce qu'il permettrait d'accorder une exonération de la taxe sur le déversement des eaux usées aux intercommunales constituerait une violation du principe d'égalité dans la mesure où les missions d'intérêt public, telles qu'elles sont visées par la partie demanderesse devant le juge *a quo*, sont également menées par d'autres personnes morales de droit public qui ne sont pas des intercommunales, telles que les hôpitaux, notamment universitaires.

A.4.1. La partie demanderesse devant le juge *a quo* soutient qu'il n'est pas exact, comme s'en prévaut la Région wallonne, que les intercommunales seraient exonérées de la taxe litigieuse pour l'exercice d'imposition considéré en raison de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales. En effet, le non-assujettissement des intercommunales à la taxe litigieuse pour l'exercice d'imposition 2010 résulterait de l'application combinée de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, du décret du 5 décembre 1996 et de l'article D275 du Code de l'eau. La Région wallonne aurait fait le choix de maintenir l'exonération de la taxe litigieuse, l'assujettissement des intercommunales à la taxe sur le déversement des eaux usées ne résultant que du décret-programme du 12 décembre 2014, qui a modifié l'article D.259 du Code de l'eau.

A.4.2. La partie demanderesse devant le juge *a quo* répète que, selon elle, la question préjudicielle n'est pas pertinente pour la solution du litige.

A.4.3. Elle soutient enfin que ce n'est pas parce que les travaux préparatoires du décret du 5 décembre 1996 ainsi que ceux du Code de l'eau sont muets sur les motifs justifiant le maintien de l'exonération que la disposition devrait être jugée contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Implicitement mais nécessairement, le législateur wallon aurait fait prévaloir les missions des services publics des intercommunales concernées sur les autres objectifs poursuivis par la taxe litigieuse, notamment celui d'instaurer une taxe participant du principe du pollueur-payeur.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales (ci-après : la loi du 22 décembre 1986). Celui-ci dispose :

« Sans préjudice des dispositions légales existantes, les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'État ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public ».

B.2. Le juge *a quo* interprète la disposition en cause comme exemptant les intercommunales du paiement de la taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques, instituée par l'article D.275 du Code de l'eau de la Région wallonne (ci-après : le Code de l'eau), tel qu'il est applicable pour l'exercice d'imposition 2010, alors que les autres personnes morales de droit public et de droit privé sont visées par la taxe en vertu de l'article D.276 du même Code.

B.3.1. Tels qu'ils sont applicables dans l'affaire devant le juge *a quo*, les articles D.275 et D.276 du Code de l'eau disposent :

« Art. D.275.

Il est établi une taxe annuelle sur les déversements des eaux usées.

Art. D.276.

Sont soumises à la taxe :

1° toutes les personnes, physiques ou morales, de droit public ou de droit privé, ci-après désignées ‘ entreprises ’, qui déversent des eaux usées industrielles dans les égouts publics, dans les collecteurs d’eaux usées, dans les stations d’épuration des organismes d’assainissement ou dans les eaux de surface ou dans les eaux souterraines;

2° [...];

3° toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé qui déverse, dans les récepteurs visés au 1°, des eaux usées autres que des eaux usées industrielles et qui, en raison d’un approvisionnement ne provenant pas de l’alimentation publique, ne contribue pas aux coûts de l’assainissement contenu dans le coût-vérité de l’eau. Cette disposition ne s’applique pas au déversement des eaux usées agricoles assimilées aux eaux usées domestiques des établissements où sont gardés ou élevés des animaux qui répondent aux conditions arrêtées par le Gouvernement wallon;

4° toute personne physique ou morale de droit public ou de droit privé qui déverse, dans les récepteurs visés au 1°, des eaux usées autres que des eaux usées industrielles, en raison d’un approvisionnement provenant de l’alimentation publique, à l’exclusion du déversement des eaux usées agricoles assimilées aux eaux usées domestiques des établissements où sont gardés ou élevés des animaux qui répondent aux conditions arrêtées par le Gouvernement ».

B.3.2. Les articles D.275 et D.276 précités trouvent leur origine dans les articles 2 et 3 du décret de la Région wallonne du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques. Par l’adoption de ce décret, le législateur décrétoal entendait appliquer le principe du « pollueur-payeur », appelant tous les consommateurs, industriels ou particuliers, à contribuer, au prorata de leurs rejets, à l’épuration des eaux usées (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1989-1990, n° 152/1, p. 4).

B.4.1. L’article 26 de la loi du 22 décembre 1986, en cause dans la question préjudicielle, remplace l’article 17 de la loi du 1er mars 1922 relative à l’association de communes dans un but d’utilité publique, en y ajoutant les mots « ou toute autre personne de droit public ».

Tout comme la disposition qu'il a remplacée, il trouve sa source dans l'article 13 de la loi du 18 août 1907 relative aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau (*Moniteur belge* du 5 septembre 1907).

B.4.2. Au cours des travaux préparatoires de cette loi, l'exemption fiscale des intercommunales a été commentée comme suit :

« Les sociétés auxquelles s'applique le présent projet de loi sont créées dans un but d'intérêt public; elles assument la tâche de remplir une obligation communale : il paraît juste de leur faciliter l'accomplissement de cette tâche en leur accordant les avantages fiscaux dont jouiraient les communes qu'elles suppléent » (*Pasin.*, 1907, p. 206).

Il peut se déduire de ce commentaire que le législateur entendait exempter les intercommunales de contributions auxquelles les communes n'étaient pas soumises. Étant donné que les intercommunales exerçaient des activités qui se rapportaient à la réalisation d'objectifs d'intérêt communal, le législateur avait estimé qu'il était légitime de les soumettre au même régime fiscal que les communes.

B.5. Depuis l'entrée en vigueur de l'article 356 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, qui a ajouté un article 2 à la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 170, §§ 1er et 2, de la Constitution, seules les régions sont compétentes pour lever des impôts en matière d'eau et de déchets, et le législateur fédéral a renoncé à toute compétence dans ces matières.

B.6. L'article 6, § 1er, VIII, alinéa 1er, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il a été modifié par l'article 2, § 6, de la loi spéciale du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, a attribué aux régions toutes les compétences organiques à l'égard des intercommunales. La Région wallonne a fait usage de cette compétence par le décret du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes (ci-après : le décret du 5 décembre 1996).

Le législateur décrétole a ainsi entendu « substituer à la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales un décret organique des intercommunales dont le ressort ne dépasse pas



les limites de la Région wallonne, affirmant la spécificité wallonne et tirant les enseignements pratiques de l'application de la loi susvotée afin d'y apporter les correctifs et améliorations souhaitables » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 1995-1996, n° 167/1, p. 2).

L'article 35.2 du décret du 5 décembre 1996 a ainsi abrogé la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, à l'exception toutefois de quelques articles, dont l'article 26, qui est en cause en l'espèce.

B.7.1. Comme le relève le juge *a quo*, la Cour de cassation a jugé, par un arrêt du 9 février 2009 :

« D'une part, la Région wallonne est devenue compétente, le 1er janvier 1995, date de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 16 juillet 1993 modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, pour fixer le régime des impôts et perceptions en matière d'eaux et de déchets, dont ceux applicables aux intercommunales. L'État a, en vertu de l'article 356 de la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, perdu tout pouvoir en cette matière.

Les modifications des compétences fiscales de l'État et de la région n'emportent toutefois aucune abrogation implicite de la législation fiscale fédérale.

D'autre part, l'article 33 du décret wallon du 5 décembre 1996 relatif aux intercommunales wallonnes dispose que la Région wallonne peut soumettre les intercommunales à la fiscalité pour les matières régionales.

Le caractère vague de cette disposition lui ôte tout caractère normatif.

L'article 35.2 du même décret abroge la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, à l'exception notamment de l'article 26, lequel dispose que, sans préjudice des dispositions légales existantes, les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'État ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public.

À défaut d'abrogation de cet article 26, celui-ci continue à s'appliquer ».

B.7.2. Comme la Cour de cassation l'a constaté, bien que la Région wallonne soit devenue compétente pour fixer le régime des impôts et perceptions en matière d'eau et de déchets, dont ceux applicables aux intercommunales, elle n'a pas abrogé de manière explicite l'article 26, en cause, de la loi du 22 décembre 1986.

B.8. Par son arrêt n° 124/2001 du 16 octobre 2001, rendu sur question préjudicielle, la Cour constitutionnelle a toutefois jugé qu'en ce que l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 exempte les intercommunales, pour la période postérieure à l'entrée en vigueur de l'article 356 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'État, des impositions régionales en matière d'eau et de déchets, il viole l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

La Cour a fondé sa décision sur les motifs qui suivent :

« En vertu de [l'article 170, § 2, de la Constitution], les communautés et les régions disposent d'une compétence fiscale propre, sauf quand la loi a déterminé ou détermine ultérieurement des exceptions dont la nécessité est démontrée.

B.4. Les travaux préparatoires font apparaître que l'article 170, § 2, de la Constitution doit être considéré comme ' une sorte de mécanisme de défense [de l'État] à l'égard des autres niveaux de pouvoir, de manière à se réserver une matière fiscale propre ' (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1979, 10, n° 8/4°, p. 4). Des amendements proposant d'établir une liste des matières pouvant faire l'objet d'une imposition par les communautés et les régions ont été rejetés (*Ann.*, Chambre, 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, pp. 2705-2713). Il a été souligné à plusieurs reprises que l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution devait être considéré comme ' un mécanisme régulateur. [...] C'est un instrument indispensable. La loi doit être ce mécanisme régulateur et doit pouvoir déterminer quelle matière imposable est réservée à l'État. Si on ne le faisait pas, ce serait le chaos et cet imbroglio n'aurait plus aucun rapport avec un État fédéral bien organisé ou avec un État bien organisé tout court. ' (*Ann.*, Chambre, 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, p. 2707; voy. également *Ann.*, Sénat, 1979-1980, séance du 28 juillet 1980, pp. 2650-2651).

Par l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution, le Constituant a dès lors entendu établir la primauté de la loi fiscale sur le décret fiscal et permettre des exceptions à la compétence fiscale des communautés et des régions, laquelle est consacrée par l'alinéa 1er de l'article 170, § 2. Dès lors, le législateur fédéral peut non seulement excepter certaines matières fiscales de la fiscalité propre des communautés et des régions, mais il peut en outre prévoir que cette fiscalité ne s'applique pas à certaines catégories de contribuables. De surcroît, le législateur peut tant interdire la perception d'une imposition régionale *a priori* que prévoir des exceptions aux impositions régionales déjà établies.

B.5.1. Aux termes de la Constitution, l'exercice de cette compétence est toutefois lié à la condition que la ' nécessité ' en soit démontrée.

Un amendement visant à ajouter que la loi visée à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution est une loi adoptée à la majorité spéciale a, certes, été rejeté (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1979, 10, n° 8/2°, p. 1; *Ann.*, Chambre, 22 juillet 1980, p. 2706), mais, au cours des travaux préparatoires, il a été souligné que ' la loi qui est visée à l'article 110, § 2, alinéa 2, est une loi organique et [qu'] il ne sera pas facile pour le législateur d'imposer des

restrictions aux communautés et aux régions ’ (*Doc. parl.*, Chambre, S.E., 1979, 10, n° 8/4°, p. 4). Au cours des travaux préparatoires de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions, le ministre a relevé que ‘ le deuxième alinéa, article 110, § 2, de la Constitution permet cependant au législateur national de déterminer des exceptions à cette compétence générale et complète [des communautés et des régions]. Cette possibilité pour le législateur national est néanmoins limitée : il doit pouvoir démontrer la nécessité de ces exceptions. En outre, il faut souligner que les exceptions doivent être interprétées restrictivement selon les règles d’interprétation généralement acceptées ’ (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 635/17, p. 175).

B.5.2. En adoptant l’article 26 de la loi du 22 décembre 1986, le législateur fédéral a fait usage du pouvoir que lui donne l’article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution pour éviter que le statut favorable qu’il avait accordé aux intercommunales par la loi du 1er mars 1922 ne soit compromis par les impôts dus à d’autres pouvoirs taxateurs. Il a pu considérer, en 1986, que, comme en 1922, la nécessité de maintenir cette exemption était démontrée.

B.6. En ce que la question préjudicielle vise l’exemption, au bénéfice des intercommunales, de ‘ toutes contributions ou de toutes impositions établies par les régions ’, elle soumet également à la Cour la constitutionnalité de l’article 26 en cause en ce qu’il s’applique aux nouveaux impôts instaurés par les régions postérieurement à l’entrée en vigueur de la loi du 22 décembre 1986.

Cet aspect de la question invite la Cour à examiner si, en adoptant ultérieurement des lois qui traitent de la fiscalité des régions, le législateur fédéral n’a pas lui-même estimé, de manière implicite mais certaine, que, dans des matières déterminées, la nécessité de cette exemption n’était plus démontrée.

B.7. La loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l’État modifie l’intitulé de la loi du 23 janvier 1989 ‘ portant application de l’article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution ’ en ‘ loi relative à la compétence fiscale visée à l’article 110 [actuellement 170], §§ 1er et 2, de la Constitution ’. Elle ajoute un article 2 qui dispose que l’État 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 ’.

Il s’ensuit que, depuis l’entrée en vigueur de la loi du 16 juillet 1993, le législateur fédéral, en renonçant à toute compétence fiscale dans ces matières, renonçait implicitement à juger cette exemption nécessaire ».

B.9.1. Compte tenu de ce que, pour les motifs énoncés dans l’arrêt de la Cour précité, le législateur fédéral n’est plus compétent pour exempter les intercommunales des impositions régionales en matière d’eau et de déchets, pour la période postérieure à l’entrée en vigueur de l’article 356 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de

l'État, l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, interprété comme autorisant une telle exemption, viole l'article 170, § 2, de la Constitution.

B.9.2. Il en résulte que les intercommunales ne peuvent être exemptées par le législateur fédéral de la taxe instituée par l'article D.275 du Code de l'eau, tel qu'il est applicable pour l'exercice d'imposition 2010.

B.10. Dans cette mesure, la différence de traitement dénoncée dans la question préjudicielle est inexistante, dès lors que, ne pouvant être exemptées par le législateur fédéral, les intercommunales sont soumises à la taxe annuelle sur le déversement des eaux usées visée à l'article D.275 du Code de l'eau.

B.11. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 janvier 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût