

Numéros du rôle : 6844, 6845, 6849, 6850 et 6851
Arrêt n° 48/2019 du 19 mars 2019

A R R Ê T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 35septies, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et à l'article 28quater, § 2, alinéa 1er, 2°, du décret de la Région flamande du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines, posées par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par cinq arrêts du 30 janvier 2018 en cause de la SA « Tapibel » contre la « Vlaamse Milieumaatschappij », dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour les 8 et 9 février 2018, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 35^{septies}, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et l'article 28^{quater}, § 2.2 [lire : § 2, alinéa 1er, 2°] du décret du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines violent-ils le principe d'égalité contenu aux articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, si ces dispositions sont appliquées en ce sens que le débit d'eau, calculé forfaitairement en vertu de ces articles, d'un captage d'eau souterraine pour lequel la consommation n'est pas mesurée ou enregistrée et l'autorisation ne mentionne pas de débit ou qui ne dispose pas d'une telle autorisation, ne pourrait pas être contrôlé par un juge disposant d'une pleine juridiction qui puisse se prononcer sur le caractère manifestement disproportionné ou déraisonnable du calcul ? »

Ces affaires, inscrites sous les numéros 6844, 6845, 6849, 6850 et 6851 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Tapibel », assistée et représentée par Me K. Geelen et Me W. Moonen, avocats au barreau du Limbourg;
- la « Vlaamse Milieumaatschappij », assistée et représentée par Me S. Libeer, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me S. Libeer.

Par ordonnance du 16 janvier 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Merckx-Van Goey et P. Nihoul, 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 6 février 2019 et les affaires mises en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, les affaires ont été mises en délibéré le 6 février 2019.

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 les procédures antérieures

La SA « Tapibel », appelante devant la juridiction *a quo*, fabrique de la moquette. En 2003, l'appelante fait aménager une prise d'eau souterraine en creusant un puits de 9 mètres de profondeur et en l'équipant d'une pompe à eau.

Pour les années d'imposition 2009 à 2013, l'appelante introduit chaque année une déclaration pour la « redevance [lire : taxe] sur la pollution des eaux et/ou sur le captage des eaux souterraines » auprès de la « Vlaamse Milieumaatschappij » (Société flamande pour l'environnement), intimée devant la juridiction *a quo*. Dans ces déclarations, l'appelante indique comme eau consommée uniquement de l'eau de distribution. Pour toutes les autres formes de consommation, dont la consommation d'eau souterraine, l'appelante barre le titre ou indique la mention « non applicable ». Ce n'est que pour la période du 21 novembre 2012 au 31 décembre 2012 que l'appelante indique avoir pompé une quantité de 7 m³ d'eau souterraine, mesurée à l'aide d'un débitmètre installé le 21 novembre 2012. L'intimée se base sur les données mentionnées dans ces déclarations pour établir la taxe pour les années d'imposition précitées.

Le 20 novembre 2012, l'Inspection flamande de l'environnement constate que l'appelante dispose dans son entreprise d'un captage d'eau souterraine dont elle ignorait l'existence et pour lequel aucune autorisation n'avait été accordée. Comme cette eau souterraine n'avait pas été mentionnée dans les déclarations pour la « redevance [lire : taxe] sur la pollution des eaux et/ou sur le captage d'eau souterraine », l'intimée envoie à l'appelante un avis de rectification relatif à cette taxe pour les années d'imposition 2009 à 2013. Étant donné que pour ces années, l'appelante ne disposait ni d'un débitmètre ni d'une autorisation pour le captage d'eau souterraine, la quantité d'eau souterraine prélevée est calculée forfaitairement sur la base de la capacité nominale de la pompe.

Malgré le désaccord de l'appelante, l'intimée procède à l'établissement des taxes rectificatives pour les années d'imposition 2009 à 2013. L'appelante introduit contre ces taxes rectificatives une réclamation, que l'intimée rejette en la considérant comme non fondée. Le 10 octobre 2014, l'appelante dépose des requêtes distinctes devant le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division Gand, pour demander l'annulation de ces décisions. Le Tribunal rend le 9 mai 2016 plusieurs jugements par lesquels il rejette ces demandes et confirme les taxes attaquées. L'appelante interjette appel de ces jugements. Elle demande qu'il soit dit pour droit que pour les années d'imposition en cause, elle n'est redevable d'aucune taxe supplémentaire sur la pollution des eaux, ni d'aucune taxe sur le captage d'eau souterraine. En ordre subsidiaire, l'appelante demande que cette taxe soit calculée différemment parce que les quantités retenues d'eau souterraine pompées seraient manifestement erronées.

La juridiction *a quo* constate que l'intimée ne démontre pas que l'appelante était redevable de la taxe sur le captage d'eau souterraine, de sorte que la taxe attaquée est incorrecte sur ce point. L'appelante est toutefois redevable de la taxe sur la pollution des eaux. Pour calculer cette taxe, il est tenu compte de la quantité d'eau souterraine prélevée. À défaut de débitmètre et d'autorisation, cette quantité a été déterminée à bon droit sur la base de la capacité nominale maximale de la pompe et ce, conformément à la présomption irréfragable inscrite à l'article 28^{quater}, § 2, du décret du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines. La juridiction *a quo* se demande si les dispositions en cause ne créent pas une situation non raisonnablement justifiée lorsque le redevable peut démontrer qu'il a pompé une quantité plus limitée d'eau souterraine que celle retenue conformément à cette présomption, dans la mesure où l'application de cette présomption irréfragable de la quantité d'eau souterraine prélevée a pour conséquence que le redevable est débiteur d'une taxe beaucoup plus élevée que celle qu'il aurait à payer sur la base du débit annuel réel prouvé. C'est dans ces circonstances que la juridiction *a quo* décide de poser la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. La SA « Tapibel », appelante devant la juridiction *a quo*, souligne que les dispositions en cause instituent une présomption irréfragable selon laquelle la consommation d'eau équivaut à la puissance maximale de la pompe à eau. La taxe sur la pollution des eaux doit être calculée sur la base de cette consommation estimée forfaitairement.

Cette mesure constituerait une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme et relèverait donc du champ d'application de cette disposition conventionnelle. Ce constat résulte de la nature même de la mesure, qui cherche à avoir un effet dissuasif et à inciter les redevables à disposer d'un enregistrement continu des débits. En outre, les conséquences de cette mesure seraient tellement drastiques qu'il faut l'assimiler à une sanction pénale. En effet, le fait d'établir la taxe sur la base de la capacité maximale de la pompe utilisée, sans possibilité de prouver *a contrario* que les quantités d'eau réellement consommées sont sensiblement inférieures, aboutit à une augmentation substantielle de la taxe. Ce mode de calcul signifie en effet *a priori* que l'on part d'une consommation surévaluée puisque la pompe installée a logiquement une puissance supérieure à la puissance nécessaire escomptée.

L'on ne peut pas reprocher au redevable de ne pas effectuer de mesures de débit ni d'introduire une demande d'autorisation si le cadre décretaal y afférent ne l'impose pas. Sanctionner une telle situation par une taxe maximale, sans aucune possibilité de prouver la consommation réelle, doit être considéré comme une sanction pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.1.2. L'appelante devant le juge *a quo* déduit de la jurisprudence de la Cour que celle-ci admet en principe que des présomptions légales poursuivent un but légitime, parce qu'elles réduisent à bon droit la charge de la preuve qui pèse sur les autorités. En revanche, la Cour n'accepte pas le caractère irréfragable des présomptions qui a pour effet d'empêcher l'exercice d'un contrôle de pleine juridiction.

A.1.3. Les dispositions en cause établissent une distinction entre trois catégories de redevables : ceux qui mesurent et enregistrent le débit de leur captage d'eau souterraine, ceux qui ne mesurent pas ou n'enregistrent pas le débit de leur captage d'eau souterraine, mais pour lesquels un débit est indiqué dans leur autorisation, et ceux qui ne mesurent pas et n'enregistrent pas le débit de leur captage d'eau souterraine et pour lesquels aucun débit n'est indiqué dans leur autorisation.

Ce n'est que pour la première catégorie que le débit réellement mesuré sert de base à la détermination de la taxe et qu'un contrôle juridictionnel est possible. Pour les deuxième et troisième catégories, le législateur décretaal a créé une présomption irréfragable en vertu de laquelle, lors du calcul du montant de la taxe, soit le débit retenu est celui indiqué dans l'autorisation, soit il est calculé forfaitairement. Pour ces catégories, il n'est pas possible de procéder à un contrôle juridictionnel du caractère proportionné de la taxe.

La troisième catégorie vise spécifiquement les captages d'eau souterraine à petite échelle. En effet, ceux-ci ne sont habituellement pas équipés d'un débitmètre et ne sont généralement pas soumis à l'obligation de demander une autorisation.

A.1.4. Selon l'appelante devant le juge *a quo*, les trois catégories de redevables précitées sont comparables au regard de la réglementation en cause. Il s'agit en effet à chaque fois d'exploitants d'un captage d'eau souterraine qui sont soumis à la taxe en vertu de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. Le législateur établit toutefois une distinction entre ces catégories en créant une présomption irréfragable pour les deuxième et troisième catégories, alors qu'une telle présomption n'existe pas pour la première catégorie.

La présomption légale semble poursuivre un but légitime et être pertinente dans la mesure où elle se révèle être un outil pratique permettant à l'inspection ou à l'administration fiscale de prouver les débits taxés. Elle peut en outre être justifiée par l'effet certainement dissuasif de nature à inciter les entreprises à investir dans des débitmètres. La présomption serait en outre proportionnée à cet objectif si elle était réfragable.

Les dispositions en cause violent par contre le principe d'égalité, lu en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, en ce que la présomption est irréfragable. En effet, ce caractère irréfragable ne semble pas poursuivre un but légitime. De plus, le caractère irréfragable n'est pas pertinent pour atteindre le but poursuivi. En tout cas, la circonstance que la présomption ne puisse pas, de manière générale et absolue, être renversée a un impact disproportionné sur le redevable. Par ailleurs, il n'est pas proportionné à l'objectif poursuivi que lors de l'examen de cette taxe, le juge ne puisse tenir compte de la taille réduite de certains captages d'eau souterraine. Le juge ne peut pas non plus procéder à un contrôle au regard du principe du raisonnable et de la proportionnalité. Or, il résulterait de l'arrêt n° 88/2014 du 6 juin 2014 que le juge doit

disposer d'un pouvoir de pleine juridiction pour contrôler une cotisation forfaitaire, tout en devant pouvoir vérifier si l'administration a respecté tous les principes généraux de droit, dont le principe de proportionnalité. Dans la mesure où ce contrôle est impossible lorsque les dispositions décrétales en cause sont lues strictement, la différence de traitement est disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi.

A.1.5. L'appelante devant la juridiction *a quo* conclut que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. La Cour devrait à tout le moins constater que les dispositions en cause, interprétées en ce sens qu'elles empêchent un contrôle juridictionnel de la compatibilité de la taxe avec le principe du raisonnable et de la proportionnalité, impliquent une violation du principe d'égalité et de non-discrimination, lu en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.1. La Société flamande pour l'environnement, partie intimée devant la juridiction *a quo*, souligne que le régime forfaitaire en cause ne doit être appliqué qu'à titre subsidiaire, dans la mesure où le redevable néglige de démontrer à l'aide de débitmètres quelle quantité d'eau souterraine il a pompée. L'administration en charge des taxes serait en effet confrontée à des difficultés en matière de preuve et à des possibilités de contrôle quasiment inexistantes dans l'hypothèse où l'on ne prévoirait pas un tel système subsidiaire.

La disposition en cause vise seulement les redevables qui ne respectent pas la réglementation. Il serait parfaitement illogique d'imposer aux entreprises qui pompent de l'eau une obligation positive de disposer d'une autorisation ou d'installer des compteurs, tout en leur permettant de bénéficier, lorsqu'elles ne respectent pas cette obligation, d'un régime plus favorable que celui appliqué aux entreprises qui se conforment à la réglementation. En effet, les entreprises sans compteurs pourraient mentionner *a posteriori* des données sur le volume d'eau pompée sans que la Société flamande pour l'environnement ait eu la possibilité de contrôler ces données *in tempore non suspecto*. Cela conduirait à des discussions sans fin sur le caractère recevable, pertinent, exact et complet de ces données mentionnées *a posteriori*, qui ne sont, par définition, plus contrôlables, ce qui entraînerait une très grande insécurité juridique.

De plus, les repères que le législateur décretaal a prévus se rapportent à des éléments objectifs liés à la situation concrète du redevable. D'une part, la référence au volume autorisé est raisonnable puisque cette autorisation est en principe étroitement liée à ce dont l'entreprise a effectivement besoin pour pouvoir fonctionner. D'autre part, l'entreprise n'emploiera que des pompes dont la capacité nominale correspond à ses besoins.

A.2.2. La Société flamande pour l'environnement déduit de l'arrêt n° 87/2012 du 28 juin 2012 que la Cour estime qu'il est raisonnablement justifié qu'un système subsidiaire recoure à des formules de calcul forfaitaires.

Elle invoque encore une autre source de jurisprudence ayant jugé l'instauration de présomptions irréfragables conforme à la Constitution. La Cour devrait en outre tenir compte du fait que la personne concernée a elle-même opéré un choix qui est déterminant pour les conséquences fiscales et qu'elle a donc la possibilité d'empêcher la présomption légale de s'appliquer (dans le litige en cause, en installant des débitmètres ou en demandant une autorisation). La Cour tient par ailleurs compte de la problématique en matière de preuves qui serait créée en n'introduisant pas la présomption irréfragable.

A.2.3. En ce qui concerne l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, la Société flamande pour l'environnement estime que cette disposition conventionnelle ne s'applique pas à la mesure en cause. Il ne s'agit effectivement pas d'une sanction (administrative), mais d'une modalité de calcul d'une taxe.

Le législateur décretaal n'a pas qualifié la présomption irréfragable de sanction pénale. De plus, cette mesure n'a pas un objectif répressif et/ou préventif et elle ne s'applique qu'à un groupe extrêmement réduit de personnes dotées d'un statut juridique particulier. Enfin, cette mesure ne doit pas nécessairement conduire à une lourde taxe. La taxe dépend d'éléments objectifs, individualisables, en l'occurrence la capacité de la pompe à eau. L'on ne peut donc pas soutenir que la consommation d'eau obtenue en appliquant la méthode forfaitaire serait toujours (beaucoup) plus élevée que l'eau réellement consommée, qui n'est en plus pas connue. Le calcul forfaitaire n'est donc pas une sanction, mais uniquement la conséquence de l'attitude du redevable et de la nécessité de déterminer la consommation d'eau d'une manière objective.

A.2.4. La Société flamande pour l'environnement rappelle que le droit d'accès à un tribunal peut en tout cas faire l'objet de limitations, dans la mesure où celles-ci poursuivent un objectif légitime et sont raisonnablement proportionnées à cet objectif.

La présomption irréfragable a certes pour conséquence que le juge ne peut plus se prononcer sur cet aspect précis, mais le juge a encore toujours la possibilité de vérifier que la Société flamande pour l'environnement a correctement appliqué la disposition proprement dite. De plus, les éléments précités justifient le système instauré.

A.3. Le Gouvernement flamand se rallie aux arguments exposés par la Société flamande pour l'environnement.

- B -

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 35*septies*, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et sur l'article 28*quater*, § 2, alinéa 1er, 2°, du décret de la Région flamande du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines, tels qu'ils s'appliquaient en Région flamande pour les années d'imposition 2009 à 2013. Ces dispositions déterminaient les modalités de fixation de la taxe sur la pollution des eaux.

B.2.1. Pour ce qui concerne la Région flamande, les taxes d'environnement sur la pollution des eaux étaient réglées au chapitre III*bis* de la loi précitée du 26 mars 1971, intitulé « Dispositions particulières pour la Région flamande en matière de redevances [lire : taxes] sur la pollution des eaux ».

L'article 35*bis*, § 1er, de cette loi prévoyait que la « Vlaamse Milieumaatschappij » (ci-après : la Société flamande pour la protection de l'environnement) était chargée de l'établissement, de la perception et du recouvrement de la taxe sur la pollution des eaux, et du contrôle du respect des obligations afférentes à la taxe. Conformément à l'article 35*bis*, § 3, alinéa 1er, de la même loi, était redevable de la taxe toute personne qui, en Flandre, consommait de l'eau fournie par une société publique de distribution d'eau et/ou disposait d'un captage d'eau privé et/ou déversait des eaux usées, indépendamment de la provenance de l'eau.

L'article 35^{ter}, § 1er, disposait que le montant de la taxe était fixé comme suit : $H = N \times T$, H étant égal au montant de la taxe due pour la pollution des eaux, N étant égal à la charge polluante exprimée en unités polluantes, calculée selon une des méthodes fixées dans les sections 3, 4, 5 et 6 de la loi, produite dans l'année précédant l'année d'imposition, et T étant égal au montant mentionné au paragraphe 2 du tarif unitaire de la taxe.

Selon la situation du redevable, la loi prévoyait plusieurs formules de calcul du nombre d'unités polluantes. Pour les « petits consommateurs », la charge polluante était en principe calculée sur la base de la consommation d'eau (article 35^{quater}). Pour les « grands consommateurs », le calcul se faisait sur la base des résultats de mesure et d'échantillonnage des eaux usées qu'ils déversaient, c'est-à-dire en fonction de la charge polluante effective de l'eau (article 35^{quinquies}). Si les données relatives aux eaux usées déversées qui étaient nécessaires pour l'application de cette méthode n'étaient pas disponibles ou étaient incomplètes, la charge polluante était calculée sur la base de coefficients de conversion (article 35^{septies}).

B.2.2. La méthode de calcul forfaitaire consacrée par l'article 35^{septies} tenait compte, pour le calcul de la charge polluante, de la consommation d'eau facturée ainsi que de l'eau obtenue d'une autre manière, dont l'eau souterraine prélevée. Conformément à l'article 35^{septies}, § 2, alinéa 2, 2°, la quantité prélevée d'eau souterraine était en principe égale au volume mesuré à l'aide d'une mesure continue du débit avec enregistrement.

Si le redevable ne pouvait pas démontrer la quantité d'eau souterraine prélevée à l'aide d'une telle mesure du débit pour l'année entière précédant l'année d'imposition, cette quantité était présumée irréfragablement être égale au volume d'eau souterraine fixé conformément à l'article 28^{quater}, § 2, du décret du 24 janvier 1984 précité. Conformément à cette disposition, la quantité d'eau souterraine prélevée était égale à la quantité spécifiée dans l'autorisation, ou - si le captage d'eau souterraine n'avait pas été autorisé pour l'année concernée ou si aucune quantité autorisée n'avait été mentionnée dans l'autorisation - à la somme de la capacité maximale des pompes multipliée par T, T étant égal à 2.000 pour les activités non saisonnières et pour les activités de durée illimitée.

B.2.3. Les dispositions précitées de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et du décret du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines ont été abrogées, à partir du 1er janvier 2019, par les articles 4 et 6 du décret du 30 novembre 2018 « ratifiant la coordination de la réglementation relative à l'eau dans le décret du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, et abrogeant la réglementation coordonnée ».

Cette abrogation n'a pas d'incidence sur l'objet de la question préjudicielle.

B.3. Il ressort des arrêts de renvoi que le redevable visé est un grand consommateur vis-à-vis duquel la Société flamande pour l'environnement a fait application, pour la détermination du montant de la taxe sur la pollution des eaux, de la méthode de calcul forfaitaire conformément à l'article 35*septies* de la loi du 26 mars 1971 et à l'article 28*quater*, § 2, alinéa 1er, 2°, du décret du 24 janvier 1984, sachant que la quantité d'eau souterraine prélevée est calculée sur la base de la capacité maximale des pompes, parce que pour les années d'imposition concernées, le redevable n'a démontré ni la quantité d'eaux usées déversées ni la quantité d'eau souterraine prélevée, par les données de mesurage requises, et parce qu'il ne disposait pas non plus d'une autorisation pour le captage d'eau souterraine.

B.4. La juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 35*septies*, § 2, de la loi du 26 mars 1971 et l'article 28*quater*, § 2, alinéa 1er, 2°, du décret du 24 janvier 1984 sont compatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, « si ces dispositions sont appliquées en ce sens que le débit d'eau, calculé forfaitairement en vertu de ces articles, d'un captage d'eau souterraine pour lequel la consommation n'est pas mesurée ou enregistrée et [dont] l'autorisation ne mentionne pas de débit, ou qui ne dispose pas d'une telle autorisation, ne pourrait pas être contrôlé par un juge disposant d'une pleine juridiction qui puisse se prononcer sur le caractère manifestement disproportionné ou déraisonnable du calcul ».

B.5. Le Gouvernement flamand conteste que les dispositions en cause relèvent du champ d'application de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme. Il s'agirait en effet d'un litige purement fiscal ne donnant pas lieu à des sanctions pénales au sens de l'article 6 de la Convention.

B.6.1. La redevance litigieuse, qui ne représente pas la contrepartie d'un service accordé au redevable considéré isolément, constitue une taxe. Une telle taxe n'est soumise à l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme que dans la mesure où elle a le caractère d'une sanction pénale au sens de cette disposition conventionnelle.

B.6.2. En vertu de la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, une mesure constitue une sanction pénale visée à l'article 6, paragraphe 1, de la Convention européenne des droits de l'homme si elle a un caractère pénal selon la qualification en droit interne ou s'il ressort de la nature de l'infraction, à savoir sa portée générale et le caractère préventif et répressif de la sanction, qu'il s'agit d'une sanction pénale ou encore s'il ressort de la nature et de la sévérité de la sanction subie par l'intéressé qu'elle a un caractère punitif et donc dissuasif (CEDH, grande chambre, 23 novembre 2006, *Jussila c. Finlande*).

La Cour examine si la taxe sur la pollution des eaux fixée forfaitairement conformément aux dispositions en cause répond aux critères précités et doit être qualifiée de pénale au sens de la Convention.

B.7.1. Les taxes d'environnement sur la pollution des eaux visent, d'une part, à limiter la pollution de l'eau et, d'autre part, à financer et répartir les charges financières résultant de la pollution de l'environnement, conformément au principe du « pollueur-payeur ».

Dans l'exposé des motifs du projet devenu le décret du 21 décembre 1990 « contenant des dispositions budgétaires techniques ainsi que des dispositions accompagnant le budget 1991 », qui a inséré l'article 35septies, en cause, dans la loi du 26 mars 1971, il a été déclaré à ce sujet :

« Les taxes d'environnement ne sont donc pas seulement un moyen de financer totalement ou partiellement les mesures collectives de lutte contre la pollution de l'environnement, mais aussi et surtout un instrument politique pour inciter les pollueurs à limiter à la source la pollution dont ils sont responsables » (*Doc. parl.*, Conseil flamand, 1990-1991, n° 424/1, p. 10).

En ce qui concerne en particulier la méthode de calcul forfaitaire consacrée par l'article 35septies, en cause, de la loi du 26 mars 1971, les travaux préparatoires du décret du 19 décembre 2003 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2004 indiquent :

« Afin d'obtenir un traitement égal de tous les redevables et afin de donner à l'administration chargée d'établir la taxe davantage de sécurité par rapport au débit indiqué, les grands consommateurs sont incités à prouver le débit déversé sur la base d'un enregistrement continu du débit.

Si le redevable n'applique pas ce système, il est nécessaire d'instaurer certaines présomptions. Celles-ci visent, d'une part, à avoir un effet dissuasif et à inciter les redevables de la taxe à procéder à un enregistrement continu du débit et, d'autre part, à donner à l'administration des garanties par rapport à la fiabilité des éléments à utiliser pour le calcul de la taxe.

En outre, pour obtenir une meilleure adéquation entre les taxes sur les eaux usées et les taxes sur le captage, il est prévu qu'en l'absence de compteurs, la quantité d'eau souterraine ou d'eau de surface pompée est réputée égale au volume pris en considération pour établir la taxe sur les eaux souterraines et sur le captage » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2003-2004, n° 1948/13, p. 7).

B.7.2. La mesure n'a pas été considérée comme une sanction pénale, ni sur le vu de la place occupée dans la législation par les dispositions en cause, ni sur le vu des travaux préparatoires.

Ainsi qu'il ressort des travaux préparatoires précités, les taxes d'environnement sur la pollution des eaux visent à limiter la pollution de l'eau (fonction incitative) et à financer et répartir les charges résultant de la pollution de l'environnement (fonction redistributrice), conformément au principe dit du « pollueur-payeur ». En matière de taxes d'environnement, il

apparaît généralement indissociable de l'objectif qu'il poursuit, que le législateur décréte s'efforce d'influencer le comportement des contribuables, en vue de dissuader la pollution de l'environnement. La méthode de calcul forfaitaire vise en particulier à inciter les redevables de la taxe à installer un débitmètre, tandis que la possibilité est offerte à l'administration de fixer la base imposable forfaitairement lorsque les données de mesures requises sont manquantes. Les dispositions en cause poursuivent donc un objectif essentiellement incitatif et non répressif.

Certes, la méthode de calcul forfaitaire peut entraîner la prise en considération, lors de la détermination du montant de la taxe, d'une quantité d'eau souterraine prélevée supérieure à celle qui a été réellement captée. Mais en tenant compte, en l'absence de données de mesures requises, de l'élément objectif et individualisable de la capacité maximale de la pompe, la mesure en cause n'entraîne pas de conséquences à ce point lourdes qu'elle devrait être assimilée à une sanction pénale.

B.7.3. La mesure en cause ne peut donc pas être qualifiée de pénale au sens de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme, de sorte qu'elle ne relève pas du champ d'application de cette disposition.

B.8. Il appartient encore à la Cour d'apprécier si les dispositions en cause violent le principe d'égalité et de non-discrimination, dans l'interprétation retenue par la juridiction *a quo*.

B.9. Lorsqu'elle s'inspire du principe dit « du pollueur-payeur », une taxe n'obéit au principe d'égalité et de non-discrimination que si elle atteint ceux qui polluent et si elle tient compte de la mesure dans laquelle chaque redevable contribue à la nuisance contre laquelle la taxation s'efforce de lutter.

B.10.1. Dès lors, s'il n'était pas tenu compte, dans le calcul de la taxe, de la mesure dans laquelle le redevable contribue à la nuisance, la mesure serait disproportionnée à l'objectif de protection d'un environnement sain poursuivi par cette taxe.

B.10.2. En l'espèce, il peut être fait application, pour les « grands consommateurs », de différentes formules de calcul des unités de charge polluante. Ce calcul s'opère en principe sur la base des résultats de mesure et d'échantillonnage des eaux usées qu'ils déversent, c'est-à-dire en fonction de la charge polluante effective de l'eau (article 35*quinquies*). Les redevables qui souhaitent l'application de cette méthode de calcul doivent obtenir eux-mêmes les résultats de mesure et d'échantillonnage provenant d'une campagne de mesure exécutée de leur propre initiative par un laboratoire agréé par le Gouvernement.

Ce n'est que si ces données indispensables relatives aux eaux usées déversées ne sont pas disponibles ou sont incomplètes que la charge polluante est calculée sur la base des coefficients de conversion (article 35*septies*), en recourant aux formules forfaitaires qui se basent sur la consommation d'eau facturée ainsi que sur l'eau prélevée d'une autre manière. Cette méthode de calcul subsidiaire tient en principe compte de la quantité d'eau souterraine réellement prélevée, le redevable ayant à démontrer cette quantité à l'aide d'une mesure continue du débit. Si le redevable ne peut la démontrer, il est tenu compte de la quantité d'eau souterraine prélevée sur une base annuelle, telle qu'elle est indiquée dans l'autorisation. La capacité nominale maximale des pompes n'est prise en considération qu'à titre infiniment subsidiaire, à défaut d'autorisation ou si la quantité d'eau souterraine prélevée n'est pas indiquée dans l'autorisation.

B.11. Par conséquent, il est en principe tenu compte, pour le calcul de la taxe, de la mesure dans laquelle le redevable contribue aux nuisances.

La circonstance qu'il est fait usage de formules de calcul forfaitaires en cas d'absence de résultats de mesure et d'échantillonnage ou en cas de résultats incomplets sans que l'administration ou le juge puisse diminuer le montant ainsi fixé lorsque le redevable peut encore démontrer d'une autre manière la quantité réelle d'eau souterraine prélevée n'est pas de nature à ôter aux dispositions en cause leur justification raisonnable.

B.12. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 35*septies*, § 2, de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution et l'article 28*quater*, § 2, alinéa 1er, 2°, du décret de la Région flamande du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 mars 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Alen