

23-08-1989

Landemeulebroek

F. 10.10.89

J. 10.10.89

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre des Pouvoirs locaux, des Travaux subsidiés et de l'Eau pour la Région wallonne, le 8 août 1989, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "sur l'exploitation et la protection des eaux souterraines", a donné le 16 août 1989 l'avis suivant :

Le décret en projet recourt à la notion de "concession" (article 2, § 1er; article 1er, 5°) et dispose que le concessionnaire paie à la Région une "redevance annuelle" (article 5, alinéa 1er). Il s'agit là d'un choix fondamental qui doit être examiné préalablement à toute autre question.

1. L'intention des auteurs du projet est d'étendre le système en vigueur pour les mines, de manière à ce que la Région acquière ainsi la propriété de l'eau et puisse percevoir une redevance à charge de l'exploitant.

Or, si la propriété des mines est controversée, il est en revanche certain que le législateur n'a pas entendu organiser un système d'appropriation des ressources du sous-sol par l'Etat, mais simplement en réglementer l'usage (1). D'autre part, la redevance est payée par le concessionnaire, non à l'autorité comme dans le décret en projet, mais au propriétaire du sol (2).

Sur ces deux points essentiels, le décret en projet s'écarte, tant dans sa conception que dans ses effets, du régime des mines : toute comparaison avec celui-ci est inadéquate.

.../...

(1) R.P.D.B., tome VIII, v° Mines, minières et carrières, n°s 38 et s.

(2) Voy. les articles 6 et 46 des lois coordonnées sur les mines, minières et carrières du 15 septembre 1919, ainsi que l'article 21 du décret de la Région wallonne du 7 juillet 1988 sur les mines.

2. En vertu de l'article 5, la redevance se compose d'un "terme fixe", proportionnel au volume annuel d'eau dont le captage est autorisé par la concession, et d'un "terme variable", proportionnel au volume d'eau réellement capté.

La redevance, qualifiée de rétribution par l'article 113 de la Constitution, constitue la rémunération d'un service rendu par l'autorité administrative. Elle comporte essentiellement une contre-prestation déterminée et apparente en faveur de celui qui la paie. Il convient donc qu'elle puisse être mise en relation avec une prestation fournie.

L'impôt par contre est un prélèvement obligatoire et sans contrepartie immédiate, pratiqué par la puissance publique sur les ressources des citoyens en vue de la couverture des charges publiques.

Trois critères sont ainsi dégagés pour distinguer la redevance de l'impôt :

1° La redevance doit être la contrepartie immédiate d'un service et être proportionnée au coût de celui-ci (3).

Interrogés sur ce point, les délégués du Ministre ont fourni la liste des dépenses auxquelles seraient affecté le fonds alimenté par les redevances : financement des mesures d'urgence, financement des études, expropriation, prises d'échantillons.

.../...

(3) Sur ce dernier point, voy. notamment BOURQUIN (M.-Th), "Rapport précédant l'arrêt Buffin de Chosal, n° 13.232, du 21 novembre 1968, R.A., 1970, p. 8.

S'il est vrai que certaines de ces dépenses peuvent profiter indirectement aux exploitants, elles sont cependant éventuelles en raison de leur nature même et en vertu du texte de l'article 6 ("Le fonds prévu à l'article 5 peut prendre en charge les dépenses suivantes").

A défaut de plus amples précisions, on ne peut considérer que ces différents financements constituent le fait générateur de la redevance : un impôt ne cesse pas d'être un impôt du seul fait de l'affectation de son produit à des dépenses déterminées (4).

Enfin, il n'apparaît pas qu'il y ait un rapport de proportionnalité raisonnable entre le coût des services envisagés et le produit de la perception, qui a pour assiette le volume d'eau dont le captage est autorisé et le volume d'eau réellement capté.

2° La redevance doit également être la contrepartie d'un service fourni spécialement au redevable et non au profit de la collectivité tout entière (5).

.../...

(4) Voir VAN BOL (J.-M.), "L'impôt et la redevance comme instruments des politiques régionales et communautaires. Le cas de la politique de l'environnement", A.P.T., 1986, p. 254.

(5) Cass. 2 février 1977, Pas. 601, et VAN BOL (J.-M.), op. cit., p. 266.

Hormis pour les études effectuées en vue de la délivrance des concessions et pour la réalisation de puits d'essai en vue de la production d'eau (6), qui semblent bien devoir être assumées par la Région au profit, sinon exclusif, du moins principal, du futur exploitant, les autres missions que celle-ci sera appelée à remplir dans le cadre du décret relèveront dans une large mesure de la lutte contre la pollution et, de la sorte, seront par nature accomplies au bénéfice de la collectivité, même si l'exploitant doit en retirer un profit particulier.

3° La redevance doit enfin être la contrepartie d'un service auquel il a été recouru volontairement.

Dans un arrêt S.P.R.L. Staes Marcel (n° 21.601 du 24 mars 1981), le Conseil d'Etat a fait observer ce qui suit :

"Les redevances et taxes diffèrent essentiellement sur deux points. Les redevances se rapportent aux services et prestations de l'autorité auxquels des tiers ont recours de leur propre chef, alors que les taxes frappent toujours des actes auxquels les intéressés ne peuvent se soustraire. Et le montant de la redevance doit correspondre à l'importance du service rendu, à défaut de quoi l'on entre dans le domaine de la taxe".

S'il est vrai que les exploitants ne pourront pas se passer de certaines des prestations assumées par la Région, l'ensemble de la redevance ne peut être considéré, selon la formule utilisée par le même arrêt, comme des droits fixés "au prorata des services rendus".

.../...

(6) Voir l'article 6, A, 2ème tiret, et B, 3ème tiret.

Il résulte de ces éléments que, dans l'état actuel du projet, les qualifications de concession et de redevance ne peuvent être admises. Cette redevance semble d'ailleurs devoir remplacer les taxes provinciales sur les captages d'eau dont le caractère d'impôts a été consacré par une abondante jurisprudence (voir notamment les arrêts n°s 13.470, 18.557, 18.973, 31.948, 31.949).

Il va de soi que la qualification d'impôt modifierait fondamentalement l'analyse des questions de compétence et de constitutionnalité du décret en projet. Si la Région décide de prélever une taxe sur les captages d'eau, il lui appartient de soumettre un nouveau projet à la section de législation.

Le Conseil d'Etat limitera donc son examen à la seule question traitée ci-avant.

La chambre était composée de

Messieurs :	H. ROUSSEAU,	président de chambre,
	P. MARTENS,	conseillers d'Etat,
	J.-C. GEUS,	
	F. RIGAUX,	assesseurs de la
	P. GOTHOT,	section de législation,
Madame :	R. DEROY,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. GILLIAUX, auditeur adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

R. DEROY.

H. ROUSSEAU.