

**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 87.160 du 10 mai 2000

A.68.760/VI-13.207

En cause : **la Commune de BOUSSU,**  
ayant élu domicile chez  
Me François DAOUT, avocat,  
rue du Onze novembre 9  
7000 Mons,

contre :

**la Région wallonne,** représentée par  
son Gouvernement,  
ayant élu domicile chez  
Me Jean BOURTEMBOURG, avocat,  
rue de Suisse 24  
1060 Bruxelles.

-----  
**LE CONSEIL D'ETAT, VI<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 2 mai 1996 par la Commune de Boussu qui demande l'annulation de l'arrêté du 13 mars 1996 du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne qui a annulé la délibération du 19 décembre 1995 de son conseil communal adoptant un règlement-taxé sur les entreprises exploitant le sous-sol et bénéficiant, du fait de cette exploitation, de privilèges exorbitants du droit privé sur les propriétés riveraines du siège d'exploitation;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 8 septembre 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 10 février 2000, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 3 mai 2000;

Entendu, en son rapport, M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me DAOUT, avocat comparaissant pour la partie requérante et Me GUERITE, loco Me BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que, par délibération du 19 décembre 1995, le conseil communal de Boussu a adopté un règlement-taxe qui, en son article 1<sup>er</sup>, établit "à charge des entreprises exploitant le sous-sol et bénéficiant de ce fait, par disposition réglementaire de privilèges exorbitants du droit privé et entraînant des servitudes à charge des propriétés riveraines des sites d'exploitation ou en surface des zones exploitées, une taxe de 2, - francs par mètre carré, calculée sur l'ensemble de la superficie immobilière frappée de servitude ou de restriction d'exploitation"; que le préambule de ce règlement porte la motivation suivante :

" Considérant que certaines sociétés exploitant les richesses du sous-sol bénéficient du fait de l'importance de leur activité pour la santé publique de privilèges exorbitants du droit privé sur les propriétés

riveraines de leur site d'exploitation, des puits d'extraction ou têtes ou galeries de captage d'eau; que ces privilèges peuvent prendre la forme de zones de prévention ou de protection accrue du sol, de servitudes non aedificandi ou de restrictions quelconques au droit de disposer et d'exploiter librement les lieux à la surface du sol;

Considérant que ces privilèges d'utilité publique entraînent pour la population boussutoise une perte de valeur économique des terrains entourant les sites d'exploitations de ces entreprises sans qu'aucune contre-partie ne soit allouée;

Considérant que cette perte de valeur est préjudiciable à la commune abritant de tels sièges d'exploitations tant sur le plan de l'activité qui pourrait se développer que des additionnels sur le précompte immobilier susceptibles d'être perçus;

(...)

Vu la situation financière de la commune;";

Considérant que, par l'arrêté attaqué du 13 mars 1996, le Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne a annulé ladite délibération communale, aux motifs suivants :

" Considérant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, laquelle conformément à l'article 162, alinéa 2, 6° de la Constitution coordonnée a pour mission d'empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé, les communes, dans les limites de leur compétence territoriale, ont la faculté d'assujettir à l'impôt, en appliquant les taux qui leur semblent être convenables, tous les faits, toutes les situations qu'elles trouvent opportun de taxer, sans préjudice des interdictions voulues par le législateur, ainsi que de celles qui résultent des principes généraux de droit fiscal;

Considérant, en l'espèce, que la commune de BOUSSU établit une taxe sur les entreprises exploitant le sous-sol et bénéficiant de ce fait, par disposition réglementaire de privilèges exorbitants du droit privé en entraînant des servitudes à charge des propriétés riveraines des sites d'exploitation; que l'établissement de cet impôt porte atteinte à l'intérêt général;

Considérant en effet que lorsque le législateur compétent assortit l'exercice de certaines activités, comme l'exploitation du sous-sol, de zones de protection de l'exploitation, il agit dans l'intérêt général dont il

a la charge; que, après instruction du dossier, il apparaît que les zones visées par le règlement-taxe de la commune de BOUSSU sont celles définies par le décret du Conseil régional wallon du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables et par l'arrêté de l'Exécutif régional wallon du 14 novembre 1991; que l'impôt susvisé blesse l'intérêt général en ce qu'il frappe exclusivement l'existence de zones créées par l'autorité compétente pour assurer la satisfaction d'un besoin collectif;

Considérant que l'eau est une "res communis", un patrimoine commun, dont la gestion relève de l'intérêt général tel que celui-ci s'exprime dans une politique constante de la Région wallonne qui tend à la solidarité et à la mutualisation; que cet intérêt général en matière d'eau a été récemment explicité et confirmé par l'Exposé des Motifs de l'avant-projet de décret modifiant le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables arrêté par le Gouvernement wallon le 21 décembre 1995;

Considérant par ailleurs que, si large que soit le pouvoir d'appréciation de l'autorité communale dans le choix de la matière imposable, il ne lui appartient pas de soumettre à l'impôt des biens dont le redevable ne retire aucune faculté contributive;

Considérant que l'intérêt général se trouve ainsi lésé";

Considérant qu'un moyen unique est pris de la "violation des articles 41, 162, § 2, (et) 170, § 4, de la Constitution, de l'article 13 du décret du 20 juillet 1989 du Conseil Régional Wallon organisant la tutelle sur les Communes, les Provinces et les Intercommunales de la Région wallonne"; que la requérante expose ce qui suit :

" La partie adverse considère, dans la première partie de la motivation de l'acte attaqué que les Communes "Dans les limites de leurs compétences territoriales, ont la faculté d'assujettir à l'impôt, en appliquant les taux qui leur semblent être convenables, tous les faits, toutes les situations qu'elles trouvent opportun de taxer, sans préjudice des interdictions voulues par le législateur, ainsi que de celles qui résultent des principes généraux du Droit fiscal".

La partie adverse, pour fonder l'acte attaqué, ne se prévaut cependant d'aucune interdiction voulue par le législateur ni d'un principe général quelconque de droit fiscal; du reste, le principe "non bis in idem" en vertu

duquel le même impôt ne peut atteindre deux fois la même matière imposable, n'est pas violé lorsqu'une commune établit un impôt propre sur la même base imposable que la Région.

(...)

1. La détermination discrétionnaire de l'intérêt général ne recouvre pas une appréciation de pure opportunité : ainsi que l'écrit Monsieur CAMBIER (Droit administratif - LARCIER p. 451 note 4) "Ce que l'intérêt général exige n'est pas à confondre avec ce que l'Autorité de tutelle estimerait souverainement être le plus opportun".

Il appartient à votre Conseil de vérifier si le motif invoqué comme contraire à l'intérêt général existe en fait et peut être retenu en droit.

(...)

De même, il appartient à l'autorité de tutelle de fournir la preuve des éléments qu'elle avance pour porter atteinte à l'autonomie Communale.

L'arrêté d'annulation doit être annulé lorsqu'il se fonde sur des motifs inexacts ou purement conjecturaux (...).

2. L'interprétation de la notion d'intérêt général, donnée par la partie adverse dans la motivation de l'acte attaqué, est manifestement déraisonnable.

En effet, le simple fait que le législateur régional ait déterminé, au décret du 30 avril 1990, des dispositions concernant la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisées n'implique en aucune manière une interdiction de considérer les dites zones comme exonérées de toute fiscalité communale. Au contraire, les dispositions particulièrement contraignantes frappant les dites zones en arrivent à les "stériliser" sur le plan économique par l'instauration de zones de sécurité, de zones de prévention, etc. en sorte que l'instauration d'une taxe communale ne fait que rétablir un équilibre rompu. De même, l'arrêté du Gouvernement wallon du 9 mars 1985 accroît la protection des prises d'eaux souterraines afin d'éviter la pollution des nappes. Plusieurs zones de protection sont déterminées ce qui, notamment, impose des frais extrêmement élevés de mise en conformité du réseau d'égouttage. Il ne s'agit donc en aucune manière, dans le chef de la requérante, de profiter d'une manière inéquitable de la présence fortuite sur la commune d'installations d'exploitation du sous-sol mais, au contraire, de compenser de manière raisonnable et proportionnée les inconvénients dus à la présence d'exploitations qui en

définitive profitent à une population beaucoup plus large que la population communale.

A titre d'exemple, il n'a jamais été contesté qu'une commune pouvait taxer l'exploitation du sous-sol et par exemple l'exploitation minière dont le siège était établi sur le territoire de la commune, alors qu'il est de notoriété publique que les installations proprement dites s'étendaient au delà du territoire communal (par exemple les galeries de mines) et que l'exploitation minière, comme telle, était d'intérêt général.

Il faut par ailleurs remarquer que ce n'est pas le patrimoine commun (l'eau considérée comme une res communis) qui est l'assiette de la taxe décidée par la requérante. En outre, le fait que l'intérêt général en matière d'eau ait été explicité par l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret arrêté par le Gouvernement wallon le 21 décembre 1995 modifiant le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables n'est pas un argument relevant en l'espèce : il n'est ainsi pas contraire à l'intérêt général tel que le conçoit même la partie adverse d'admettre une taxation dans le chef des Provinces. Rien, dans la motivation de l'acte attaqué, ne permet de dire en quoi le règlement pris par la requérante est contraire à l'intérêt général en matière d'eau.

Enfin, il est inexact en fait de poser en principe que le règlement soumet à l'impôt "des biens dont le redevable ne retire aucune faculté contributive"; au contraire, les biens visés par le règlement sont affectés à une activité génératrice de profits.

La partie adverse a donc manifestement excédé ses pouvoirs en prenant l'acte attaqué";

Considérant qu'il ressort de l'arrêté attaqué que l'autorité de tutelle a tenu la taxe litigieuse pour contraire à l'intérêt général parce que :

- l'eau est une "res communis" dont la gestion, relevant de la politique de la Région, est d'intérêt général;
- les zones de protection des exploitations d'eau souterraine ont été créées par le législateur régional dans un même but d'intérêt général, à savoir la satisfaction d'un besoin collectif et il n'appartient pas à la commune de frapper exclusivement d'une taxe l'existence de ces zones créées par l'autorité compétente;

- l'autorité communale ne peut soumettre à l'impôt des biens dont le redevable ne tire aucune faculté contributive;

qu'en estimant, pour ces raisons, que la taxe litigieuse blessait l'intérêt général, il ne paraît pas que l'autorité de tutelle aurait fait un usage manifestement déraisonnable de son pouvoir d'appréciation de cet intérêt; qu'en effet, calculée sur la seule base de la superficie des terrains soumis aux prescriptions législatives et réglementaires relatives aux zones de protection de l'exploitation de l'eau, la taxe était, d'une part, de nature à affecter la politique d'exploitation de l'eau, relevant de l'intérêt général, dont le législateur et le Gouvernement de la Région sont en charge et, d'autre part, était fondée sur un indice qui était sans rapport aucun avec l'étendue de l'activité économique concernée; que le moyen ne peut être retenu,

#### **D E C I D E :**

##### **Article 1<sup>er</sup>.**

La requête est rejetée.

##### **Article 2.**

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique  
de la VI<sup>e</sup> chambre, le dix mai deux mille par :

|              |                       |
|--------------|-----------------------|
| MM. CLOSSET, | président de chambre, |
| HANSE,       | conseiller d'Etat,    |
| LEWALLE,     | conseiller d'Etat,    |
| HARMEL,      | greffier.             |

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.