CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 87.161 du 10 mai 2000

A.68.759/VI-13.206

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^e 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-taxe sur les captages d'eau;

Vu l'arrêt n° 64.797 du 26 février 1997 rouvrant les débats;

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 GUERITTE, 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 ses articles 1er, 2 et 3, établit pour les exercices 1996 à 2000, à charge des personnes physiques ou morales exploitantes, une taxe communale sur les captages souterrains d'eau d'un montant de 50 centimes par mètre cube d'eau soutirée; que, par l'arrêté attaqué du 13 mars 1996, le Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne a annulé cette délibération communale aux motifs suivants :

" (...)
Considérant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, laquelle conformément à l'article 162, alinéa 2, 6º 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

celles qui résultent des principes généraux de droit fiscal;

Considérant, en l'espèce, que la commune de BOUSSU établit une taxe sur les captages souterrains d'eau à un taux de 0,5 F le m³ d'eau soutirée; que l'établissement de cet impôt porte atteinte à l'intérêt général;

Considérant en effet qu'il aura immanquablement comme conséquence d'accroître les tarifs de l'eau, ce que l'autorité supérieure de tutelle, dans sa mission de veiller à la préservation des intérêts de la généralité des citoyens habitant le territoire sur lequel elle exerce son autorité, estime non souhaitable pour des raisons d'ordre social et économique relativement à un bien de première nécessité;

Considérant par ailleurs qu'un prélèvement d'eau souterraine peut toujours aboutir à exploiter une nappe s'étendant au-delà des limites de la circonscription administrative où l'eau est captée, que le respect de l'équité entre communes s'oppose dès lors à l'établissement d'un tel impôt;

Considérant également que l'instauration de cette taxe aboutirait à faire supporter l'augmentation inévitable du coût de l'eau par des consommateurs domiciliés dans des communes autres que la commune taxatrice, faisant partie d'une même entité économique de distribution d'eau; que dès lors, il est contraire à l'intérêt général que la commune de BOUSSU privilégie une voie fiscale sortant des effets indirects vis-à-vis de personnes qui, n'ayant aucun lien avec la commune au regard du fait taxé, doivent rester étrangères à toute mesure propre à celle-ci; qu'il serait contraire à l'intérêt général d'autoriser une commune à lever une taxe présentant de tels effets indésirables;

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 que l'intérêt général se trouve lésé";

Considérant qu'un moyen unique est pris de la "violation des articles 41, 162 § 2, 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 l'existence d'un impôt peut avoir comme conséquence d'accroître les tarifs d'un bien offert à la consommation n'est pas relevant : d'une part parce qu'étant donné les bénéfices faits par les sociétés de captage, rien ne dit qu'effectivement un impôt particulièrement modéré (0,5 franc le m³ d'eau soutirée) aboutirait inéluctablement à une modification du prix facturé aux consommateurs.

Cette charge fiscale est dérisoire par rapport à la charge fiscale imposée par la Province ou par la Région elle-même. S'il est exact que toute taxe peut avoir, en

théorie, un effet sur les coûts de production, la preuve n'est pas rapportée, par la partie adverse, de l'effectivité d'une telle augmentation. Enfin, même si cela pouvait être le cas - quod non - il faudrait encore que la partie adverse explique pourquoi elle l'admet dans d'autres matières : une taxe sur la construction des trottoirs fait immanquablement augmenter le coût de la construction; une taxe sur l'adduction d'eau également; une taxe imposant les brasseries par kilo de grain utilisé pour la fabrication de la bière, une taxe sur les produits extraits des mines, minières et carrières, une taxe sur les mises en décharge, une taxe sur la distribution de carburants et de lubrifiants peut attirer le même genre de critique. Or, la partie adverse, en ses circulaires préparatoires aux budgets communaux les admet sans le moindre problème.

Par ailleurs, 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.

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. 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.

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

Considérant que l'autorité de tutelle a pu tenir cette taxe pour contraire à l'intérêt général; qu'il ressort, en effet, de l'arrêté attaqué que cette autorité a estimé :

- que cette taxe était de nature à accroître le prix de l'eau, alors que ce bien de première nécessité intéressait la généralité des citoyens de la Région;
- qu'une taxe sur un prélèvement d'eau souterraine est de nature à léser les intérêts des communes voisines, dès lors que l'exploitation peut concerner une eau prélevée sur des moyens s'étendant au delà des limites de la commune;
- que pareille taxe aboutirait à faire supporter l'augmentation du prix de l'eau par les habitants d'autres communes appartenant à la même entité économique de distribution d'eau;
- que l'eau est, en tout état de cause, une "res communis" dont la gestion est d'intérêt général et relève de la politique de la Région;

qu'en considérant, pour ces raisons, que la taxe litigieuse blessait l'intérêt général, il ne paraît pas, en dépit des objections de la requérante, que l'autorité de tutelle aurait fait un usage manifestement déraisonnable de son pouvoir d'appréciation de cet intérêt; que le moyen ne peut être retenu,

D E C I D E :

Article 1er.

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 VIe 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.