

Numéros du rôle : 511 et 519
Arrêt n° 79/93 du 9 novembre 1993

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'article 44 du décret du Conseil flamand du 25 juin 1992 «houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 » (contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992) et de l'article 21, 1°, du décret du Conseil flamand du 18 décembre 1992 «houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993 » (contenant des mesures d'accompagnement du budget 1993), introduits par la s.a. Electrabel.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents L. De Grève et M. Melchior, et des juges L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens et G. De Baets, assistée du greffier L. Potoms, présidée par le président L. De Grève,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des recours*

Par sa requête du 8 janvier 1993, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 11 janvier 1993, la s.a. Electrabel, ayant son siège social à 1000 Bruxelles, boulevard du Régent 8, représentée par son conseil d'administration, demande l'annulation de l'article 44 du décret du Conseil flamand du 25 juin 1992 « houdende diverse bepalingen tot begeleiding van de begroting 1992 » (contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992) (*Moniteur belge* du 17 juillet 1992), en tant que cette disposition remplace le chapitre IIIbis de la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution, inséré par le décret du 21 décembre 1990, par les articles 35bis à 35septies, et dans la mesure où ces dernières dispositions concernent le déversement d'eaux de refroidissement. Cette affaire est inscrite au rôle sous le numéro 511.

Par sa requête du 27 janvier 1993, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 28 janvier 1993, la s.a. Electrabel précitée demande l'annulation de l'article 21, 1^o, du décret du Conseil flamand du 18 décembre 1992 « houdende bepalingen tot begeleiding van de begroting 1993 » (contenant des mesures d'accompagnement du budget 1993) (*Moniteur belge* du 29 décembre 1992), en tant que cette disposition concerne le déversement d'eaux de refroidissement. Cette affaire est inscrite au rôle sous le numéro 519.

II. *Cadre légal*

a. *Concernant l'article 44 litigieux du décret du 25 juin 1992*

L'article 69, § 1er, du décret du 21 décembre 1990 avait inséré, pour la Région flamande, un nouveau chapitre IIIbis dans la loi du 26 mars 1971 sur la protection des eaux de surface contre la pollution. L'article 44 du décret du 25 juin 1992 remplace ce chapitre par de nouvelles dispositions dont seuls les articles 35bis à 35septies sont attaqués, dans la mesure où ils concernent le déversement d'eaux de refroidissement.

En vertu de l'article 35bis, § 1er, la « Vlaamse Milieumaatschappij » (Société flamande pour l'environnement) est chargée de l'imposition, de la perception et du recouvrement de la taxe sur la pollution des eaux. Est considérée comme redevable soumis à la taxe, toute personne physique ou morale qui, à tout moment de l'année précédant l'année d'imposition, a consommé de l'eau fournie par un réseau public de distribution d'eau, sur le territoire de la Région flamande, ou a eu à sa disposition une prise d'eau sur ce territoire ou a déversé de l'eau sur ce territoire, indépendamment de la provenance de l'eau (article 35bis, § 3).

L'article 35ter, qui définit la base d'imposition et le montant de la taxe, énonce :

« § 1er. Le montant de la taxe est fixé comme suit :

$$H = N \times T$$

où :

H = le montant de la taxe due pour pollution des eaux.

N = la charge polluante exprimée en unités polluantes, calculée selon une des méthodes fixées dans les sections 3, 4, 5 et 6, produite dans l'année précédant l'année d'imposition.

T = le montant mentionné ci-après dans le § 2 du tarif unitaire de la taxe

§ 2. Le montant du tarif unitaire de la taxe est fixé à 600 francs.

§ 3. La taxe à charge de chacun des redevables visés à l'article 35bis, § 3, ne peut en aucun cas être inférieure au montant minimum de 300 francs.»

Les articles 35quater, 35quinquies et 35septies déterminent pour les différentes catégories de redevables le mode de calcul de la charge polluante exprimée en unités polluantes (facteur N), soit sur la base de la consommation d'eau (article 35quater), soit sur la base des résultats de mesure et d'échantillonnage (article 35quinquies), soit encore sur la base de coefficients de conversion (article 35septies). Dans les deux derniers cas, c'est la charge polluante, exprimée en unités polluantes, occasionnée par le déversement de matières organiques oxydables ou en suspension (N1), de métaux lourds (N2) et de nutriments (N3) qui est prise en considération. L'article 35sexies définit le mode de calcul de la charge polluante des eaux de surface utilisées qui peut être déduite lorsque les eaux usées déversées proviennent en tout ou en partie de l'utilisation d'eau de surface.

L'article litigieux a également établi une taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement, activité qui était totalement exonérée de la taxe dans le décret du 21 décembre 1990. Pour les catégories de redevables qui ne sont pas régies par l'article 35quater, il a été inséré dans les formules de calcul des articles 35quinquies et 35septies un terme « Nk » qui représente la charge polluante résultant du déversement des eaux de refroidissement et qui est calculé comme suit :

$$Nk = a (K \times 0,0004)$$

où :

Nk = la charge polluante résultant du déversement d'eaux de refroidissement;

K = les eaux de refroidissement chargées thermiquement, exprimées en mètres cubes par an, déversées au cours de l'année précédant l'année d'imposition. La quantité d'eaux de refroidissement déversées est censée correspondre à la quantité autorisée par l'autorisation écologique ou de déversement, sauf si le redevable fournit la preuve que la quantité effectivement déversée est moins importante. Le Gouvernement flamand arrête les modalités en la matière. Pour l'année d'imposition 1992, le facteur (a) était égal à 0,825.

b. Concernant l'article 21, 1°, litigieux du décret du 18 décembre 1992

L'article 21, 1°, attaqué du décret du Conseil flamand du 18 décembre 1992 complète, dans les articles 35quinquies, § 1er, et 35septies, la définition du facteur (a) du terme Nk par les mots « et 1993 ». Autrement dit, la disposition attaquée maintient le facteur (a) pour l'année d'imposition 1993.

III La procédure devant la Cour

Par ordonnances des 11 janvier 1993 et 2 février 1993, le président en exercice a désigné les juges du siège de la Cour dans les deux affaires, conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé, quant aux deux affaires, qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 et 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 9 février 1993, la Cour a joint les affaires.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76, § 4, de la loi organique, de même que l'ordonnance de jonction, par lettres recommandées à la poste du 17 février 1993.

Par ordonnance du 2 février 1993, la Cour a complété le siège par le juge G. De Baets, le juge F. Debaedts, membre du siège, ayant été choisi comme président.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 5 mars 1993.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste du 5 avril 1993.

Ce mémoire a été notifié à la partie requérante par lettre recommandée à la poste du 20 avril 1993.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste du 24 mai 1993.

Par ordonnance du 6 juillet 1993, le président en exercice, après élection comme président du juge M. Melchior qui faisait déjà partie du siège, a désigné le juge P. Martens comme membre du siège.

Par ordonnance du 6 juillet 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 8 janvier 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 15 juillet 1993, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 23 septembre 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats par lettres recommandées à la poste du 16 juillet 1993.

A l'audience du 23 septembre 1993 :

- ont comparu :

. Me J. Putzeys, avocat du barreau de Bruxelles, et Me P. Aerts, avocat du barreau de Gand, pour la requérante;

. Me P. Van Orshoven, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand, rue Joseph II 30, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs G. De Baets et L. François ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV *En droit*

- A -

Sur la recevabilité des recours en annulation

Point de vue du Gouvernement flamand

A.1.1. Les recours en annulation sont irrecevables en raison du fait qu'il n'est pas satisfait à l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, étant donné que la s.a. Electrabel n'a produit ni la preuve de la publication de ses statuts au *Moniteur belge*, ni celle de la décision de ses organes compétents d'intenter le recours.

En outre, la seconde requête en annulation (affaire portant le numéro 519 du rôle) est irrecevable à défaut d'un « exposé des moyens » et, en tout cas, les moyens ne sont pas recevables « par défaut de précision », étant donné que cette seconde requête ne contient pas de moyens et encore moins un « exposé » de ceux-ci, cependant que le renvoi à la première requête n'est pas pertinent en l'espèce, vu que la disposition attaquée par la seconde requête a une tout autre portée que ce qu'attaque la requérante par son premier recours et n'est pas du tout indissolublement liée à celui-ci.

Point de vue de la s.a. Electrabel

A.1.2. La s.a. Electrabel indique dans son mémoire en réponse que les décisions du conseil d'administration du 11 décembre 1992 et du 20 janvier 1993 étaient annexés à la requête, tandis que les statuts coordonnés sont joints au mémoire en réponse.

L'exception d'irrecevabilité du recours en annulation dans l'affaire portant le numéro 519 du rôle doit être rejetée : la partie défenderesse a tellement bien pu comprendre les moyens que son mémoire est une réponse à ceux-ci; en outre, l'exposé des faits et des moyens présenté dans la requête relative à l'affaire portant le numéro 511 a été joint intégralement en annexe, ce qui n'est nullement interdit. Par ailleurs, les deux affaires sont bien liées.

Au fond

A.2. Deux moyens sont formulés contre les dispositions entreprises :

- la violation des règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions et, plus particulièrement, la violation des articles 110, § 2, 111 et 113 de la Constitution, des titres III et IV de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, et de l'article unique de la loi du 23 janvier 1989 portant application de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution, ainsi que
- la violation du principe d'égalité, et plus précisément la violation des articles 6 et 6bis combinés avec l'article 112 de la Constitution.

a. Concernant la violation alléguée des règles de compétences

Point de vue de la s.a. Electrabel

A.3.1. Du fait que, dans le calcul de la taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement, la « charge polluante » est supposée provenir de la « charge thermique », qui n'est même pas mesurée, et du fait qu'il n'est pas tenu compte de la pollution préexistante (qui devrait ici être portée en déduction), on doit conclure que la taxe paraît être, non pas une taxe sur la pollution causée, mais une taxe sur le déversement d'eaux utilisées en tant qu'eaux de refroidissement.

Le déversement d'eau dans les eaux de surface est soumis à une autorisation de déversement et donne déjà

lieu à la perception, par la Région flamande, d'une taxe spécifique sur le captage de cette eau. L'eau déversée doit satisfaire aux mêmes normes particulières, entre autres en ce qui concerne la charge thermique. Pour autant que les conditions fixées dans l'autorisation soient respectées, la charge thermique supplémentaire et inévitable est supposée ne pas être de nature à occasionner de pollution.

La charge thermique des eaux de refroidissement déversées par la centrale électrique ne saurait occasionner aucune pollution des eaux de surface par charge polluante. Ces eaux de refroidissement ne contiennent pas non plus des matières qui puissent dégrader l'environnement. La taxe contestée n'est ni une taxe de régulation ni une taxe de financement, mais elle instaure un impôt sur l'activité, c'est-à-dire sur les revenus des sociétés redevables, ce pour quoi, en vertu des dispositions précitées de la Constitution et de la loi spéciale, les Régions ne sont pas compétentes.

Point de vue du Gouvernement flamand

A.3.2. La taxe contestée sur le déversement d'eaux de refroidissement est un impôt régional « proprement dit » au sens de l'article 110, § 2, de la Constitution, dont le fondement légal de compétence doit exclusivement être apprécié dans cette perspective. Le déversement d'eaux de refroidissement sur lequel un impôt est levé en vertu des dispositions décrétales attaquées est une matière qui ne fait l'objet ni d'une imposition visée par la loi spéciale du 16 janvier 1989 ni d'une imposition de la part de l'Etat.

La compétence fiscale générale reconnue à la Région flamande par la Constitution n'est donc entravée en l'espèce ni par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ni par l'article unique de la loi du 23 janvier 1989. Du reste, si l'on suivait le raisonnement de la partie requérante et si toute imposition « sur les activités » des entreprises constituait un impôt sur le revenu, *quod non*, la compétence fiscale des Communautés et des Régions serait réduite à peu de chose. Toutes les autres taxes d'environnement de la Région flamande, qui presque toutes sont levées sur des activités polluantes, seraient entachées d'incompétence, *quod non*.

Réponse de la s.a. Electrabel

A.3.3. Il ressort très clairement du point de vue du Gouvernement flamand qu'il s'agit tout simplement d'un impôt sur le déversement d'eaux de refroidissement inséré dans une loi relative à la protection de l'environnement. Cet impôt est incompatible avec la répartition des compétences inscrite dans la Constitution puisque le critère réel de la taxe n'est pas le degré de pollution de l'environnement mais bien la quantité d'eaux de refroidissement déversée, qui est elle-même un indice de l'activité, laquelle donne déjà lieu à un impôt fédéral.

b. Concernant la violation alléguée du principe d'égalité, de l'interdiction de discrimination et de l'article 112 de la Constitution

Point de vue de la s.a. Electrabel

A.4.1. Le moyen pris de la violation des articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution contient trois branches.

A.4.1.1. La disposition attaquée instaure une taxe annuelle sur le déversement des eaux de refroidissement qui fait peser en principe sur ces déversements les mêmes charges que sur les déversements d'eaux usées, sans qu'existe ou soit donnée à cela une justification technique et écologique, alors que les taxes d'environnement peuvent avoir pour seul but, d'une part, de faire supporter par les pollueurs le coût de l'épuration des eaux et, d'autre part, de demander à l'entreprise de ne pas polluer et donc de procéder elle-même à l'épuration, si nécessaire.

A.4.1.2. La taxe sur le déversement des eaux usées et celle sur le déversement d'eaux de refroidissement sont calculées d'une manière discriminatoire. La première est calculée sur la base de la charge polluante ou des unités polluantes réelles, tandis que la seconde est établie forfaitairement sur la base de la quantité d'eaux de refroidissement déversée durant l'année précédant l'année d'imposition.

Les unités polluantes n'étant pas calculées, ceux qui déversent des eaux de refroidissement ne peuvent faire usage de l'article 35*sexies* et ne peuvent déduire la charge thermique de l'eau prélevée dans les eaux de surface.

La chaleur résiduelle des eaux de refroidissement déversées dans la rivière, qui est définie comme une charge thermique, est cependant un paramètre mesurable, à savoir S (débit x T) déversement - S (débit x T) captage. En tant qu'elles concernent les taxes sur le déversement d'eaux de refroidissement, les dispositions attaquées entraînent un calcul discriminatoire des taxes.

A.4.1.3. A cause de son mode de calcul, la taxe ne remplit pas sa fonction d'incitation mais a un effet opposé. La diminution des quantités d'eau de refroidissement utilisées augmente la pollution thermique, tandis qu'une augmentation du débit d'eau de refroidissement - en vue de réduire la pollution thermique - conduit à une taxe plus importante. D'autres réductions sont réalisables en abandonnant (autant que possible) le refroidissement par eau (refroidissement de rivière) au profit du refroidissement immédiat par air (tour de refroidissement).

De cette manière, le rendement de la production d'électricité va décroître, ce qui donnera lieu à des émissions plus importantes de SO_2 , de NO_x et de CO_2 pour la production belge d'électricité. Une activité plus importante des tours de refroidissement augmentera également l'évaporation des eaux de surface, dont il résultera uniquement un accroissement de la salinité des rivières et le gaspillage de cette précieuse eau, de sorte que promouvoir le refroidissement par air a une incidence négative sur l'environnement et donc également un effet pervers.

Point de vue du Gouvernement flamand

A.5.1. Le déversement d'eaux de refroidissement a un effet écologique défavorable sur les eaux de surface réceptrices (pollution thermique, pollution chimique). Il est en outre prélevé beaucoup d'eau en vue de diluer les eaux de refroidissement proprement dites, afin de satisfaire aux normes fixées dans l'autorisation de déversement concernant leur teneur en oxygène et leur température sans devoir réaliser les éco-investissements (aération et refroidissement) visés par la législation en la matière. La limite de détection relativement élevée de la charge polluante à mesurer pour les eaux usées industrielles incite également à diluer celles-ci avec de prétendues « eaux de refroidissement ».

En vue de mettre un terme à ces pratiques, une taxe sur le déversement des eaux de refroidissement a été instaurée qui, outre ses fonctions de financement et de redistribution, remplit principalement une fonction de régulation ou de stimulation, c'est-à-dire qu'elle doit inciter les entreprises à économiser autant que faire se peut l'eau de refroidissement, à réutiliser autant qu'il est possible celle qui a été prélevée et à garder par conséquent autant que possible fermé le circuit des eaux de refroidissement.

Dans cette perspective, il est souligné que dans le mode de calcul de la taxe d'environnement

- le facteur « 0,0004 » a été fixé en tenant compte de la quantité totale d'eaux de refroidissement dont le déversement a été autorisé dans la Région flamande, de l'effet incitatif, jusqu'ici très limité, attendu de la taxe par le législateur décentral, et de la constatation que, si les eaux de refroidissement déversées devaient être taxées comme les eaux usées ordinaires, les additifs qui y sont ajoutés suivant les normes techniques habituelles rapporteraient une taxe de 0,49 francs le mètre cube, dont il convenait de récupérer au moins la moitié : $600 \text{ francs} \times 0,0004 = 0,24 \text{ francs}$.

- le facteur « a » est, quant à lui, un facteur de réduction qui tempère provisoirement le système afin de ne soumettre que progressivement les entreprises à cette donnée économique nouvelle pour elles; pour l'année d'imposition 1992, ce facteur a été fixé à 0,825. En vertu de l'article 21, 1^o, du décret du 18 décembre 1992, cette réduction est maintenue pour l'année d'imposition 1993.

A.5.2. Le moyen manque en fait, car il repose sur une série de prémisses erronées, qui ne sauraient résister à une confrontation avec la réalité, ainsi qu'il ressort de ce qui suit :

- L'imposition contestée sur les déversements d'eaux de refroidissement n'a pas le même objet que le « droit sur l'autorisation de prise d'eau »; les deux prélèvements sont opérés sur la base de faits et d'assiettes différents.

- Par le système des autorisations écologiques, on intervient normativement et on interdit sans plus ce qui est inacceptable. Par la taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement, on encourage, dans les limites fixées par l'autorisation écologique ou de déversement, l'utilisation aussi parcimonieuse que possible de l'eau de refroidissement qui, du fait de son réchauffement dans le système de refroidissement, est pauvre en oxygène. Les eaux de refroidissement déversées contiennent en outre des additifs polluants, du moins si elles sont traitées suivant les normes techniques classiques, de sorte qu'il y a lieu de considérer les eaux de refroidissement comme une catégorie particulière d'eaux usées, même si, en raison d'impératifs économiques, elles ne peuvent être taxées aussi lourdement que les eaux usées ordinaires.

- La taxe sur les eaux de refroidissement remplit également une fonction de financement et de redistribution.

- Il y a, pour l'imposition, deux sortes de modes de calcul, à savoir un système basé sur la charge polluante réelle des eaux usées déversées, mesurée séparément pour chaque cas, et un système forfaitaire.

A.5.3. En second lieu, le Gouvernement flamand rejette l'affirmation de la partie requérante selon laquelle la taxe contestée ne saurait résister à un contrôle au regard des articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution.

A.5.3.1. Le but de la mesure est avant tout de décourager le déversement d'eaux de refroidissement, en raison de ses effets écologiques néfastes. La base imposable est exclusivement fonction du volume des déversements, en vue d'inciter les entreprises à déverser le moins possible d'eaux de refroidissement, soit qu'elles améliorent leur processus de refroidissement de sorte qu'une moins grande quantité d'eau soit nécessaire, soit qu'elles fassent en sorte que l'eau puisse être réutilisée et que le circuit de refroidissement puisse être maintenu le plus fermé possible. Un objectif supplémentaire est le rapport financier de la taxe (fonction de financement), pour lequel un traitement inégal sur la base du volume d'eaux de refroidissement déversé est également pertinent, parce que l'importance des déversements d'eaux de refroidissement est fonction de l'activité économique des entreprises qui utilisent ces eaux et est dès lors en rapport avec leur capacité contributive.

A.5.3.2. La taxe sur les eaux de refroidissement est, aux dires du Gouvernement flamand, proportionnée à la « pollution thermique », de sorte que le principe du « pollueur payeur » est correctement appliqué ici. Les déversements d'eaux de refroidissement polluent gravement l'environnement, par le biais de trois facteurs, à savoir la température, la teneur en oxygène et le débit, dont les valeurs limites ont été fixées, dans les conditions de déversement, pour toutes les centrales. A l'intérieur de ces limites, le déversement d'eaux de refroidissement est découragé par la taxe attaquée sur les eaux de refroidissement, en tenant principalement compte du volume des déversements, qui peut aisément être déterminé de manière objective.

Faisant référence à la jurisprudence de la Cour dans l'arrêt n° 20/91, le Gouvernement flamand déclare que des mesures fiscales forfaitaires n'impliquent pas *ipso facto* une violation du principe d'égalité. Compte tenu également du fait que la taxe litigieuse sur les déversements d'eaux de refroidissement est une nouvelle mesure qui, à la lumière de l'expérience acquise dans les années d'imposition à venir, pourra probablement être précisée et affinée, on doit par conséquent constater que le législateur décréteil n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation.

Réponse de la s.a. Electrabel

A.5.4.1. Il existe indéniablement un lien entre la taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement et la taxe sur le captage d'eaux de surface. La taxe sur le captage des eaux de surface a pour but d'encourager les économies dans l'utilisation des eaux de surface. Lorsque l'eau captée est rejetée, la base de calcul de la taxe sur le captage n'est pas réduite en proportion, mais tout au plus à concurrence de la moitié des eaux de surface déversées. La taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement aurait par contre pour objectif de combattre le rejet des eaux de surface prélevées. De ce fait, la réduction de la taxe sur le captage se trouve récusée.

A.5.4.2. Il n'est donné aucune justification technique ou écologique pour l'application de la taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement.

Etant donné que la formule de la taxe se base uniquement sur le débit (Q), on peut discuter à l'infini de l'incidence du déversement d'un tel débit, puisque la charge thermique n'est pas spécifiée. L'affirmation selon laquelle les eaux de refroidissement feraient pratiquement disparaître tout l'oxygène de l'eau de surface (utilisée) est non seulement nullement prouvée mais est contraire à la réalité : dans plusieurs centrales existantes équipées d'une tour de refroidissement, on peut même parler d'une augmentation de la quantité d'oxygène, du fait que, par le biais de l'aération dans la tour de refroidissement, la teneur en oxygène des eaux de refroidissement est toujours portée à son point de saturation.

Des additifs ne sont aucunement ajoutés de manière continue aux eaux de refroidissement déversées. En l'absence de spécifications plus précises, il ne saurait pas davantage être question d'autres pollutions, de sorte que rien ne motive ni ne justifie la taxe. Etant donné que la taxe vise à mettre un terme aux nombreux abus dans l'utilisation prétendue d'eaux de refroidissement plutôt qu'à taxer ces eaux en tant qu'elles sont porteuses d'une charge polluante, appliquer aux déversements d'eaux de refroidissement une taxe sur la pollution des eaux ne se justifie pas.

A.5.4.3. Le mode de calcul forfaitaire figurant dans les dispositions évoquées n'est qu'une alternative au calcul de la charge polluante sur la base des résultats de mesure et d'échantillonnage. Pour les redevables qui déversent autre chose que des eaux de refroidissement, il existe dès lors deux possibilités d'imposition de la taxe : la taxe forfaitaire ou la taxe sur la base de la charge polluante ajoutée réelle, déterminée par des mesures, alors que la taxe sur les eaux de refroidissement est par contre exclusivement forfaitaire.

La s.a. Electrabel estime que la charge polluante thermique, la pollution chimique et la réduction de la teneur en oxygène devraient être prises en considération pour déterminer la charge polluante causée par le déversement d'eaux de refroidissement. Ce n'est que si chacun de ces paramètres, qui peuvent être calculés avec précision, est repris dans la formule de calcul de la taxe sur les eaux de refroidissement qu'on peut parler de l'application du principe du « pollueur payeur ». Un certain nombre de formules de calcul alternatives sont alors proposées qui permettent de respecter ce principe. En donnant ainsi la possibilité de choisir entre le calcul forfaitaire et un calcul sur la base de données mesurées, les objections constitutionnelles mises en avant pourraient être rencontrées.

A.5.4.4. Enfin, la s.a. Electrabel conteste la fonction incitative de la taxe litigieuse. L'affirmation selon laquelle « la température de l'eau de refroidissement ne peut pas aussi facilement être augmentée » est exacte dans l'hypothèse où la quantité d'électricité produite est maintenue constante mais inexacte dans l'hypothèse d'une quantité variable. En pratique, cette quantité se modifie constamment étant donné qu'on ne peut stocker l'électricité. Pour cette raison, la demande d'électricité, qui varie en permanence, doit s'accompagner d'une production continuellement adaptée. Cette production variable est toujours réalisée avec un volume d'eaux de refroidissement (Q) constant, de sorte que la température de l'eau de refroidissement déversée varie en fonction des variations de la production.

L'alternative visée par la mesure incitative - établir un circuit fermé de refroidissement - n'a pas d'effet sur la chaleur produite, mais libère cette chaleur dans l'atmosphère via la tour de refroidissement et ceci au prix d'un niveau de température supérieur dans le circuit de refroidissement, d'un rendement nettement inférieur de la production d'électricité, d'une concentration élevée de sels naturels et d'une température de déversement supérieure.

La recirculation souhaitée des eaux de refroidissement signifie en fait, pour la production d'électricité en Belgique, un glissement du déversement des eaux de refroidissement en rivière vers le refroidissement par air,

avec une forte réduction du rendement de la production, une consommation accrue de combustible, une augmentation proportionnelle des déchets et des émissions acides de gaz contribuant à l'effet de serre. En augmentant l'utilisation des tours de refroidissement, on augmente également l'évaporation des eaux de surface, avec pour conséquence un gaspillage de cette précieuse eau et un accroissement de la salinité des eaux de surface, ce qui est contraire à l'objectif de la taxe sur le captage de ces eaux et à l'accord conclu relativement à la limitation des émissions acides.

- B -

Sur la recevabilité des recours en annulation

B.1. Les décisions d'ester en justice du conseil d'administration de la partie requérante ainsi que ses statuts coordonnés étaient joints, les premières aux requêtes et les seconds au mémoire en réponse. Il est ainsi satisfait aux conditions prévues à l'article 7, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.2.1. Aux termes de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, une requête doit indiquer l'objet du recours et contenir un exposé des faits et moyens.

Les moyens exposés dans une requête ne satisfont à cette exigence que lorsqu'ils indiquent ou permettent de déceler la règle qui serait violée, les dispositions qui violeraient cette règle et en quoi celle-ci aurait été transgressée par ces dispositions.

Ces exigences sont inspirées, d'une part, par la nécessité pour la Cour d'être à même de déterminer, dès le dépôt de la requête, la portée exacte du recours en annulation et, d'autre part, par le souci d'offrir aux autres parties au procès la possibilité de répliquer aux arguments des requérants, en sorte qu'il est indispensable de disposer d'un exposé clair et univoque des moyens.

B.2.2. La disposition attaquée dans l'affaire n° 519 maintient, pour l'année 1993, le mode de calcul de la taxe litigieuse, tel qu'il était prévu, pour l'année 1992, par la disposition attaquée dans l'affaire n° 511. Par son ordonnance du 9 février 1993, la Cour a décidé que les recours avaient trait à une même norme au sujet de laquelle il convenait de se prononcer dans un arrêt unique, raison pour laquelle les deux affaires ont été jointes.

En indiquant dans la seconde requête la connexité manifeste des dispositions attaquées par les

deux requêtes et en y renvoyant à l'exposé des moyens contenu dans la première requête, jointe en annexe, la partie requérante satisfait, pour ce qui concerne l'affaire portant le numéro 519 du rôle, aux exigences de l'article 6, deuxième phrase, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Les fins de non-recevoir soulevées par le Gouvernement flamand sont rejetées.

Sur le fond

En ce qui concerne la violation alléguée des règles de compétences

B.3.1. La partie requérante prend un premier moyen de la violation des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, et plus particulièrement de la violation des articles 110, § 2, 111 et 113 de la Constitution, des titres III et IV de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions et de l'article unique de la loi du 23 janvier 1989 portant application de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

B.3.2. La partie requérante omet d'indiquer en quoi les articles 111 et 113 de la Constitution ainsi que les titres III et IV de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions seraient violés par les dispositions litigieuses. Il n'y a pas lieu, dès lors, d'examiner le moyen pris de la violation des dispositions et titres précités de la Constitution et de la loi spéciale.

B.3.3. L'article 110, § 2, de la Constitution dispose :

« Aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis.
La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée. »

La loi du 23 janvier 1989 portant application de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution énonçait, dans son article alors unique :

« Dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les Conseils ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci. »

L'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions dispose :

« Les Communautés et les Régions ne peuvent ni lever de centimes additionnels ni accorder des réductions sur les impôts et perceptions visés par la présente loi, à l'exception de ceux visés aux articles 3, alinéa 1er, 6°, et 6, § 2.

A l'exception des cas prévus par la présente loi, les Communautés et les Régions ne sont pas autorisées à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition visée par la présente loi. »

B.3.4. Le déversement d'eaux de refroidissement, sur lequel une imposition est levée en vertu des dispositions litigieuses, ne constitue pas une matière qui fait l'objet d'une imposition visée par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions.

Le déversement d'eaux de refroidissement n'est pas davantage une matière qui fait l'objet d'une imposition de la part de l'Etat. Ni en raison du fait imposable, ni en raison de l'assiette d'imposition, la taxe contestée ne peut être considérée comme une imposition qui serait levée sur l'activité, donc sur les revenus, des redevables, et par conséquent réservée à l'Etat.

En l'espèce, la compétence fiscale générale reconnue à la Région par la Constitution n'est limitée ni par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 ni par l'article alors unique de la loi du 23 janvier 1989.

Concernant la violation alléguée du principe d'égalité, de l'interdiction de discrimination et de l'article 112 de la Constitution

B.4. La partie requérante reproche aux dispositions attaquées, d'abord de prévoir, sans aucune justification technique ou écologique, une taxe d'environnement à charge de ceux qui déversent des eaux de refroidissement comme à charge de ceux qui déversent des eaux usées,

ensuite d'établir le calcul de la taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement d'une manière discriminatoire par rapport au calcul établi pour le déversement d'eaux usées et, enfin, d'instaurer une taxe qui, en raison de son mode de calcul, ne remplit pas la fonction d'inciter à polluer moins qui lui est prêtée.

B.5. Les règles constitutionnelles d'égalité et de non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. Les mêmes règles s'opposent par ailleurs à ce que des catégories de personnes qui se trouvent dans une situation totalement différente au regard de la mesure critiquée soient traitées de manière identique sans qu'existe à cette fin une justification objective et raisonnable.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6. Contrairement à ce que suppose le premier des trois griefs énoncés en B.4., d'ailleurs contredit par le deuxième, ce n'est pas un traitement égal, susceptible d'être critiqué au regard des articles 6 et *6bis* de la Constitution, que de frapper deux activités similaires d'une taxe dont le montant et le mode de calcul sont différents pour l'une et l'autre.

Le moyen, en sa première branche, ne peut être retenu.

B.7.1. Dans la deuxième branche du moyen, la requérante juge discriminatoire que le calcul forfaitaire relatif aux eaux de refroidissement ne tienne pas compte, contrairement à celui qui a trait aux eaux usées, de la charge polluante réelle de l'eau déversée et, en particulier, de la différence de température entre l'eau de surface prélevée et l'eau de surface rejetée, de sorte qu'il ne peut être fait application de l'article 35*sexies* établissant le calcul de la charge polluante des eaux de surface utilisées qui peut être portée en déduction lorsque les eaux usées déversées proviennent en tout ou en partie de l'utilisation d'eaux de surface.

B.7.2. La mesure litigieuse vise, d'une part, à décourager le déversement d'eaux de

refroidissement, en raison des inconvénients écologiques résultant, pour les eaux de surface réceptrices, de la pollution thermique et chimique, et, d'autre part, à assurer le financement et la distribution des charges financières consécutives à la pollution de l'environnement, conformément au principe dit du pollueur payeur.

Dès lors qu'elle s'inspire du principe dit du pollueur payeur, une taxe n'obéit à la règle 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. En application de ce principe, le législateur décrétole a instauré une taxe qui, pour le déversement d'eaux de refroidissement, est calculée suivant la quantité d'eaux de refroidissement déversée par chaque redevable.

Dans l'assiette imposable de la taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement, le terme N_k est en effet exclusivement fonction du volume des déversements d'eaux de refroidissement. Dans le calcul de ce terme, entrent deux facteurs de pondération (a et $0,0004$) qui tiennent compte du fait que les eaux de refroidissement constituent une catégorie particulière d'eau usée.

Lorsqu'elle apprécie la base forfaitaire d'une taxe, la Cour doit examiner si le législateur décrétole n'a pas excédé son pouvoir d'appréciation, en tenant compte, d'une part, de la constatation qu'une loi fiscale doit nécessairement classer la diversité des situations en catégories qui ne correspondent à la réalité que d'une manière simplificatrice et approximative et, d'autre part, des difficultés liées au calcul de la taxe, tant en ce qui concerne l'efficacité des critères qu'en ce qui concerne les frais administratifs et d'infrastructure qui en découlent pour le redevable et pour l'administration taxatrice.

En fixant de manière forfaitaire l'assiette et le tarif de la taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement, jusqu'à ce qu'une méthode de calcul moins approximative puisse être mise au point, le législateur décrétole a pris en considération les difficultés techniques et les frais que comporterait un système où l'incidence réelle des déversements d'eaux de refroidissement sur l'environnement serait mesurée d'une manière précise quant à la teneur en oxygène, à l'intensité du débit et à l'écart de température entre l'eau déversée et l'eau captée. Abstraction faite des coefficients réducteurs uniformes (a et $0,0004$) qui ne sont pas critiqués, le calcul de la taxe n'est pas forfaitaire dans la mesure où elle est fonction du volume déversé, élément aisément mesurable et dont la pertinence ne

peut être contestée. Il n'existe donc pas de disproportion manifeste entre la mesure critiquée et les objectifs du législateur décrétoal.

L'impossibilité de déduire la charge polluante des eaux de surface utilisées, au cas où les eaux usées déversées proviennent en tout ou en partie de l'utilisation d'eau de surface, est à son tour indissolublement liée au choix par le législateur décrétoal d'une assiette forfaitaire de la taxe sur le déversement d'eaux de refroidissement.

Le moyen, en sa deuxième branche, ne peut être retenu.

B.8. Dans la troisième branche du moyen, la partie requérante conteste la fonction d'incitation de la taxe établie par les dispositions litigieuses, en indiquant les conséquences économique-financières défavorables et les incidences négatives sur l'environnement, notamment sur le climat, de l'utilisation de procédés de refroidissement par air.

En établissant une taxe et en fixant son assiette, le législateur décrétoal a choisi de décourager le déversement d'eaux de refroidissement dans les eaux de surface et d'oeuvrer pour une diminution du volume des eaux de refroidissement déversées. Outre qu'il n'est pas établi que les inconvénients d'autres techniques de refroidissement seraient de la même importance que ceux du déversement dans les eaux de surface, c'est au législateur décrétoal qu'il appartient d'indiquer les types de nuisance qu'il importe le plus de prévenir et l'ampleur des sacrifices qu'il convient d'imposer à cet effet.

Le moyen, en sa troisième branche, ne peut être retenu.

Par ces motifs,

La Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 9 novembre 1993.

Le greffier,

Le président,

L. Potoms

L. De Grève