

Numéro du rôle : 5675
Arrêt n° 104/2014 du 10 juillet 2014

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation totale ou partielle (les articles 10 à 12) du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013, introduit par l'ASBL « Fédération Belge des Entreprises Electriques et Gazières » (FEBEG) et l'ASBL « EDORA – Fédération de l'Energie d'Origine Renouvelable et Alternative ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents J. Spreutels et A. Alen, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président J. Spreutels,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 juin 2013 et parvenue au greffe le 24 juin 2013, un recours en annulation totale ou partielle (les articles 10 à 12) du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013 (publié au *Moniteur belge* du 21 décembre 2012, troisième édition) a été introduit par l'ASBL « Fédération Belge des Entreprises Electriques et Gazières » (FEBEG) et l'ASBL « EDORA - Fédération de l'Energie d'Origine Renouvelable et Alternative », assistées et représentées par Me T. Vandenput et Me D. Vermer, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me G. Block et Me J. Autenne, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 21 mai 2014 :

- ont comparu :

. Me D. Vermer, qui comparaisait également *loco* Me T. Vandenput, pour les parties requérantes;

. Me G. Block, Me J. Autenne, Me K. Sargsyan et Me D. Remy, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. Les parties requérantes, l'ASBL « FEBEG » et l'ASBL « EDORA », indiquent que le décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013 (ci-après : le décret du 19 décembre 2012) affecte leur objet social et les intérêts de leurs membres qui sont des producteurs d'électricité auxquels des certificats verts sont octroyés par la Commission wallonne pour l'énergie (ci-après : CWaPE).

A.1.2. Le Gouvernement wallon ne conteste pas la recevabilité du recours introduit par les parties requérantes.

*Quant au fond*

A.2.1. Les parties requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 170, § 1er, et 172, alinéa 2, de la Constitution, ainsi que du principe de légalité de l'impôt, lus isolément ou en combinaison avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Elles font valoir que le prélèvement d'autorité, qualifié de « redevance » et destiné à financer l'ensemble des frais encourus par la CWaPE dans la mise en œuvre du mécanisme des certificats verts, ne présente pas le caractère indemnitare propre aux redevances et doit en conséquence être qualifié d'impôt au sens des articles 170 à 173 de la Constitution. Elles exposent que les dispositions attaquées ne fixent pas l'ensemble des éléments essentiels de cet impôt, dont le fait générateur précis et le taux d'imposition, ce dernier étant laissé à l'appréciation de la CWaPE, qui est un organisme d'intérêt public.

A.2.2. Les parties requérantes rappellent que, d'après la jurisprudence de la Cour, un rapport de proportionnalité doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable pour que l'on puisse qualifier le prélèvement de redevance. Elles relèvent qu'il n'est pas prétendu, dans les travaux parlementaires, qu'un rapport quelconque entre le montant des prélèvements envisagés et le coût du service fourni au profit du contribuable, pris isolément, aurait été recherché. Elles soulignent qu'en revanche, la Région wallonne a conçu le prélèvement de telle sorte qu'il soit mis en harmonie avec les ressources pécuniaires des contribuables et donc avec leur capacité contributive et non avec les services fournis.

A.2.3. Les parties requérantes font valoir que le caractère non indemnitare du prélèvement résulte encore de la circonstance que l'ensemble des recettes escomptées par la Région wallonne, à savoir 1 800 000 euros pour la période imposable concernée, vise à financer l'ensemble des frais encourus par la CWaPE dans la mise en œuvre du mécanisme des certificats verts au profit des quelque 95 000 unités de production d'électricité verte existant en Wallonie, alors qu'ils seront intégralement imputés à environ 400 unités de production, soit 0,4 % des unités concernées. Elles ajoutent que la circonstance que ces « gros » producteurs produisent ensemble une plus grande quantité d'énergie que l'ensemble des « petits » producteurs est indifférente au regard de l'essence d'une redevance qui a pour objet de couvrir des frais administratifs et non de frapper fiscalement une production ou des activités économiques. Elles soulignent qu'il n'est pas contestable que les « petits » producteurs génèrent ensemble beaucoup plus de frais administratifs que les « gros » producteurs.

A.2.4. Les parties requérantes ajoutent que l'absence de proportion entre le montant de la redevance et le service fourni est encore renforcée par la circonstance qu'elle n'est pas établie par unité de production, mais bien par MWh produit, alors qu'il est établi que l'importance des services rendus par la CWaPE évolue en fonction du nombre d'installations et non de la quantité d'énergie produite. Elles font valoir également que la disproportion est renforcée par la circonstance que la redevance n'est pas due par certificat vert délivré, alors qu'il n'y a pas de correspondance entre les MWh produits et les certificats verts générés. Elles soulignent enfin qu'il n'est guère crédible que 30 % du budget global de la CWaPE soit nécessaire pour gérer les certificats verts au profit des quelque 331 installations de plus de 10 KW et que, si l'appréciation de la proportionnalité de la redevance peut se faire d'une manière quelque peu approximative, force est de constater en l'espèce que le prélèvement vise à couvrir des dépenses faites au profit des concurrents du contribuable.

A.2.5. Les parties requérantes considèrent avoir établi que le prélèvement attaqué doit être qualifié d'impôt et en déduisent que ce prélèvement viole le principe de légalité de l'impôt. Elles font valoir que le taux de l'impôt n'est pas défini par les dispositions attaquées, la CWaPE ayant pour mission de calculer le tarif unitaire en fonction d'informations qu'elle est chargée de récolter. Elles soulignent que cette délégation est d'autant moins acceptable qu'elle est dépourvue de justification raisonnable, imprécise, non suivie d'une confirmation législative et accordée à un organisme d'intérêt public et que ce dernier est directement intéressé par le montant des recettes, censées financer son fonctionnement.

Selon les requérantes, la législation attaquée est fondamentalement différente de celle en cause dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 32/2012 de la Cour en ce que la contribution globale annuelle est laissée à l'appréciation de la CWaPE et que ni le taux de la taxe ni les règles permettant d'identifier la contribution individuelle de chaque producteur ne sont prédéterminés par le législateur décréteil.

A.3.1. Les parties requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

A.3.2. Par la première branche de ce moyen, elles dénoncent une discrimination entre les producteurs d'électricité verte selon qu'ils exploitent une installation d'une puissance nominale supérieure ou inférieure à 10 kW, seuls les premiers étant tenus de payer un prix pour les services de la CWaPE. Elles considèrent que la justification proposée par certains parlementaires, selon laquelle les « gros » producteurs disposent d'une plus grande capacité contributive ou s'inscrivent dans une logique purement économique, est sans rapport avec le service fourni par la CWaPE et qu'admettre ce critère revient à qualifier le prélèvement d'impôt. Par ailleurs, elles font valoir que l'argument invoqué au cours des travaux préparatoires du décret du 18 juillet 2012 et tiré de la difficulté pratique de percevoir la taxe auprès des « petits » producteurs est inacceptable et provient des choix posés par le législateur décréteil wallon lui-même.

A.3.3. Par la seconde branche de ce moyen, les parties requérantes contestent que le même tarif par MWh produit soit imposé à l'ensemble des producteurs d'électricité verte exploitant une installation d'une puissance nominale supérieure à 10 kW, quelle que soit la quantité totale d'énergie verte produite. Elles font valoir que le coût de l'intervention de la CWaPE, qui porte sur l'installation de production, évolue en fonction du nombre d'installations et non en fonction de la quantité d'énergie verte produite, de sorte que chaque certificat ou chaque KWh produit n'engendre, dans le chef de la CWaPE, aucun coût marginal.

A.4.1. En réponse à ces deux moyens, le Gouvernement wallon développe une argumentation selon laquelle la contribution attaquée respecte, à titre principal, les principes de légalité et d'égalité et est, à titre subsidiaire, qualifiée à juste titre de redevance.

A.4.2. Le Gouvernement wallon fait tout d'abord valoir que la contribution attaquée répond aux exigences du principe de légalité. Il indique que la Cour a déjà admis la constitutionnalité d'une taxe de cette nature en matière de répartition nucléaire et renvoie à ce sujet à l'arrêt n° 32/2010. Il estime que le législateur décréteil a clairement identifié les redevables de la taxe et sa base imposable, la redevance de répartition étant due par MWh produit. Il considère encore que le montant global du prélèvement et son mode de calcul sont clairement établis par le décret attaqué, ce mode de calcul étant matérialisé par une formule mathématique, la CWaPE se bornant à calculer, et non à déterminer, le montant de la redevance.

Quant à la délégation à la CWaPE de la fixation du taux de la taxe, le Gouvernement wallon souligne qu'une disposition par laquelle une autorité se voit déléguer la tâche de régler certains aspects d'un impôt n'est pas contraire au principe de la légalité de l'impôt, pour autant que la délégation soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels sont fixés préalablement par le législateur.

A.4.3. Le Gouvernement wallon rappelle aussi que tant la Cour européenne des droits de l'homme que la Cour constitutionnelle reconnaissent au législateur fiscal une ample marge d'appréciation. Il estime que le principe d'égalité est respecté en l'espèce au motif que mettre la redevance à charge des gros producteurs se justifie compte tenu de l'importance des services fournis par la CWaPE, des objectifs énergétiques poursuivis par la Wallonie, de ses obligations internationales en la matière, de la politique sociale qu'entend mener le législateur décréteil wallon et du coût des charges administratives liées à la perception de l'impôt. Le Gouvernement wallon souligne encore que la redevance attaquée ne crée pas de discrimination entre les gros producteurs puisqu'elle est calculée en fonction d'un taux unitaire multiplié par la quote-part de chacun dans la production annuelle.

A.4.4. A titre subsidiaire, le Gouvernement wallon expose de manière détaillée les importants services que, selon lui, la CWaPE rend en faveur des producteurs dont la puissance de l'installation de production dépasse 10 kW.

A.4.5. Le Gouvernement wallon fait ainsi valoir que le montant de la redevance présente un rapport raisonnable et proportionnel avec l'intérêt ou le coût du service fourni. Il conteste l'affirmation des parties requérantes selon laquelle les « petits » producteurs occasionneraient plus de frais administratifs que les « gros ». Il ajoute que la proportionnalité entre la contribution et l'importance du service rendu ne doit pas être appréciée avec une rigueur mathématique absolue.

A.5.1. Les parties requérantes répondent en premier lieu que le Gouvernement wallon ne prouve pas son affirmation selon laquelle les prestations de la CWaPE au profit des installations de puissance inférieure à 10 kW seraient à ce point insignifiantes qu'il serait pertinent de faire supporter la totalité de son budget en la matière par les « grosses » installations. Elles considèrent ensuite que le Gouvernement wallon ne peut justifier la différence de traitement attaquée par la seule référence aux normes européennes, parmi lesquelles la directive 2009/28/CE, dès lors que les mesures que la directive recommande d'entreprendre sont d'ordre administratif et qu'elles ne justifient en rien que les frais de gestion du système, même simplifié, soient intégralement mis à charge des quelques autres installations produisant également de l'énergie verte sans bénéficier du système simplifié.

A.5.2. Les parties requérantes considèrent que les missions légales de la CWaPE vis-à-vis des « petites » installations sont nombreuses et importantes et relèvent que le Gouvernement wallon ne démontre pas que les coûts liés aux services rendus aux gros producteurs atteindraient 1 800 000 euros.

Elles estiment en outre que le décret attaqué ne définit ni la contribution globale pour l'année 2013, ni les règles permettant d'identifier le montant de chaque contribution individuelle.

A.6. En réplique, le Gouvernement wallon fait valoir que la formule arithmétique utilisée par le législateur décretaal wallon est fondée sur des données objectives et historiques, que le montant de la somme à recueillir est invariable et que l'estimation du nombre de MWh produits est objective dans la mesure où elle repose sur la production de l'installation au cours de l'année précédente. Il souligne de surcroît que c'est la complexité des installations de production, et non la loi du nombre, qui est révélatrice de la charge de travail à laquelle doit faire face la CWaPE. Le Gouvernement wallon souligne encore que les gros producteurs ne sont pas dans une situation de concurrence avec les petits producteurs.

A.7. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Les parties requérantes font valoir qu'en interdisant que la redevance soit répercutée auprès du consommateur, l'article 12, alinéa 2, du décret attaqué comporte une disposition relevant de la tarification dans le domaine de la politique énergétique, alors que cette matière est demeurée fédérale. Les parties requérantes ajoutent que les travaux préparatoires ne font apparaître aucune justification d'un éventuel recours aux pouvoirs implicites.

Ces mêmes parties considèrent qu'à l'égard des fournisseurs, s'il fallait interpréter l'article 12, alinéa 2, comme leur interdisant de répercuter sur les consommateurs les redevances payées par les producteurs, la violation des compétences fédérales serait encore plus flagrante dès lors que cette matière fait l'objet d'une réglementation précise et complète aux articles 20 et suivants de la loi du 29 avril 1999.

A.8. Le Gouvernement wallon rappelle que les régions sont compétentes pour les aspects régionaux de l'énergie et que les mesures de soutien aux énergies renouvelables relèvent de leur compétence, comme le confirme l'arrêt n° 98/2013 de la Cour. Ainsi, il considère que la redevance instituée par le décret du 19 décembre 2012 relève de la compétence régionale pour mettre en place un régime de soutien aux énergies renouvelables. Il estime que cette redevance ne crée pas d'interférences avec la compétence fédérale en matière de tarifs, qui ne concerne que les tarifs de transport et de distribution et non les taxes. Il ajoute que ce n'est pas parce que les travaux préparatoires ne font apparaître aucune justification pour le recours aux pouvoirs implicites que la disposition attaquée devrait être considérée comme violant les règles de répartition des compétences. Il précise encore que l'article 20<sup>quater</sup> de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité, tel qu'il a été modifié par la loi du 25 août 2012, n'est pas encore entré en vigueur. En outre, cette disposition n'est en aucun cas concernée par la redevance attaquée au motif notamment qu'elle ne vise pas les impôts, redevances ou contributions applicables aux certificats verts et qu'elle concerne, non les producteurs, mais les fournisseurs d'électricité.

De surcroît, le Gouvernement wallon souligne que les tarifs constituent une rémunération pour un service rendu par les gestionnaires du réseau au profit des consommateurs, alors que la perception de la redevance est une participation financière des producteurs en vertu des services qui leur sont rendus par la CWaPE, dont le champ d'application est limité et ne s'étend pas aux consommateurs, et que les sommes réclamées ne constituent qu'une charge financière qui vient diminuer l'octroi d'un avantage considéré comme exagérément élevé.

A.9. Le quatrième moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences et des articles 10 et 11 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 28 à 30 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'interdiction des taxes d'effet équivalent, le principe de la libre circulation des marchandises, l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et les règles de l'union économique et monétaire.

Dans une première branche de leur moyen, les parties requérantes reprochent aux dispositions attaquées d'avoir violé les articles 28 à 30 du TFUE, l'interdiction des taxes d'effet équivalent et le principe de la libre circulation des marchandises en prévoyant un prélèvement d'autorité sur les certificats verts, en fonction de leur origine wallonne, ce qui a pour effet de défavoriser l'énergie verte wallonne par rapport à l'énergie verte et aux certificats verts présents sur le marché européen dont l'origine n'est pas wallonne, en violation de l'interdiction des droits de douane et des taxes d'effet équivalent ainsi que de l'adoption d'un tarif douanier commun et de l'interdiction des entraves à la libre circulation des marchandises. Selon les requérantes, l'énergie verte wallonne ferait ainsi l'objet d'une discrimination à rebours alors que les certificats verts octroyés par la CWaPE sont destinés à circuler en dehors du territoire de la Région wallonne et à entrer en concurrence avec des certificats verts étrangers.

Les parties requérantes font encore valoir que la liberté de circulation des marchandises s'applique même à l'égard de prélèvements intrinsèques au mécanisme de soutien aux énergies vertes et qu'en toute hypothèse, le prélèvement en question ne constitue pas effectivement une charge imposée à tous les producteurs bénéficiant de ce mécanisme.

Dans une seconde branche de leur moyen, les parties requérantes reprochent au législateur décrétoal d'avoir violé l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 ainsi que des règles de l'union économique et monétaire.

Elles font valoir que les dispositions attaquées constituent un prélèvement d'autorité de nature fiscale qui pèse sur certains producteurs d'énergie verte d'origine wallonne alors que les producteurs d'énergie verte d'une autre provenance ne font l'objet d'aucune charge fiscale similaire tout en bénéficiant des services de la CWaPE dont les coûts sont pris en charge par ces producteurs d'électricité verte d'origine wallonne. Selon les requérantes, le législateur décrétoal aurait ainsi violé l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 puisque cette mesure entraverait la libre circulation de l'électricité verte sans aucune justification raisonnable.

A.10. A l'égard de la première branche du quatrième moyen, le Gouvernement wallon relève, à titre principal, que le prélèvement est intrinsèquement lié à un mécanisme de soutien à l'énergie verte, jugé compatible avec les règles relatives aux aides d'Etat par la Commission européenne. Il souligne que de tels mécanismes de soutien relèvent de la compétence des Etats membres et que les certificats verts octroyés par la CWaPE n'ont pas vocation à circuler en dehors du territoire de la Région wallonne. Selon lui, les parties requérantes n'ont pas démontré que les certificats verts faisaient l'objet d'une circulation, mais tout au plus que les dysfonctionnements du système de quotas au sein d'autres régions pouvaient être résolus par la reconnaissance de certificats verts octroyés par la Région wallonne.

A titre subsidiaire, le Gouvernement wallon considère que, s'il est perçu comme une redevance, le prélèvement critiqué remplit les conditions auxquelles une telle redevance ne peut être qualifiée de taxe d'effet équivalent puisque ledit prélèvement constitue la contrepartie proportionnelle d'un service effectivement rendu à l'utilisateur et que, s'il est perçu comme un impôt, le prélèvement critiqué ne viole pas davantage l'article 110 du TFUE puisqu'il n'est ni discriminatoire, ni protectionniste.

En ce qui concerne la seconde branche du quatrième moyen, le Gouvernement wallon rappelle la jurisprudence de la Cour en matière de liberté de commerce et d'industrie et souligne que le législateur ne méconnaît l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, que si la liberté de commerce est limitée sans nécessité ou de

manière disproportionnée. Or, il estime avoir démontré que le prélèvement est la contrepartie nécessaire des importants services rendus par la CWaPE et que ce prélèvement demeure proportionné puisqu'il correspond au coût réel des services offerts par la CWaPE.

- B -

### *Quant aux dispositions attaquées*

B.1.1. Les parties requérantes demandent l'annulation des articles 10 à 12 du décret de la Région wallonne du 19 décembre 2012 « contenant le budget général des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2013 », qui disposent :

« Art. 10. § 1er. Une redevance est prélevée en vue du financement des frais encourus par la CWaPE dans la mise en oeuvre du mécanisme de certificats verts visé à l'article 37 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité.

§ 2. La redevance est due par les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et/ou de cogénération de qualité faisant appel auprès de la CWaPE à l'octroi de certificats verts exploitant une installation d'une puissance nominale supérieure à 10 kilowatts (kW).

§ 3. La redevance est due par mégawattheure (MWh) dont un relevé d'index communiqué à la CWaPE à partir du 1er janvier 2013 atteste la production et qui entre en ligne de compte pour l'octroi de certificats verts. Le taux unitaire de la redevance, exprimé en euro par mégawattheure (euro/MWh), est égal à la valeur d'une fraction, dont le numérateur est égal à 1.800.000 euros et le dénominateur est le nombre total estimé de MWh générés par les producteurs redevables du 1er janvier 2013 au 31 décembre 2013.

Art. 11. § 1er. La CWaPE estime les productions d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et/ou de cogénération de qualité des redevables, en fonction des caractéristiques techniques des installations, des données historiques et des éléments extérieurs influençant la production.

La CWaPE calcule à partir de la production totale ainsi estimée le taux unitaire de redevance pour l'année 2013. Ce taux est applicable de manière uniforme à l'ensemble des redevables.

La CWaPE publie le taux de la redevance.

Art. 12. Le producteur s'acquitte de la redevance dans les deux mois de l'envoi des factures. Sous réserve d'erreurs matérielles, le retard de paiement rend de plein droit

indisponibles les avoirs en comptes-titres de ce producteur auprès de la CWaPE. La CWaPE est habilitée à poursuivre auprès des débiteurs défaillants le recouvrement de la redevance.

La présente redevance est à charge des producteurs d'électricité verte redevables au sens de l'article 3 et ne peut être répercutée sur les consommateurs ».

B.1.2. La Commission wallonne pour l'énergie (CWaPE) est l'organisme autonome de régulation des marchés wallons de l'électricité et du gaz, institué par l'article 43 du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité. Entre autres missions, la CWaPE est chargée de l'octroi des certificats verts conformément aux modalités et procédures visées à l'article 38 du même décret.

#### *Quant au premier moyen*

B.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 170 et 172, alinéa 2, de la Constitution, ainsi que du principe de la légalité de l'impôt, lus isolément ou en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution. Les parties requérantes estiment que le prélèvement visé par les dispositions qu'elles attaquent, bien que qualifié de redevance par le législateur décréteur, est en réalité un impôt au sens des articles 170 à 173 de la Constitution. Elles font grief au décret attaqué de ne pas fixer les éléments essentiels de cet impôt, dont le fait générateur précis et, surtout, le taux d'imposition sont laissés à l'appréciation de la CWaPE, qui est un organisme d'intérêt public.

B.2.2. Pour examiner ce moyen, la Cour doit, au préalable, déterminer si le prélèvement attaqué est une redevance ou un impôt.

B.3. Pour qu'une taxe puisse être qualifiée de redevance, il est non seulement requis qu'il s'agisse de la rémunération d'un service accompli par l'autorité au bénéfice du redevable considéré isolément, mais également que cette taxe ait un caractère purement indemnitaire, de sorte qu'un rapport raisonnable doit exister entre le coût ou la valeur du service fourni et le montant dû par le redevable.

B.4.1. Le système est conçu de telle façon que les recettes générées par le prélèvement attaqué s'élèvent à 1 800 000 euros. Ce montant correspond, d'après l'auteur du décret, aux coûts occasionnés à la CWaPE par la gestion du système des certificats verts.

Les producteurs disposant d'une installation ayant une puissance nominale inférieure ou égale à 10 kW sont beaucoup plus nombreux que les producteurs dont l'installation affiche une puissance nominale supérieure à 10 kW, mais ils produisent ensemble une beaucoup plus petite quantité d'électricité. Ainsi, d'après les chiffres figurant dans le rapport annuel 2012 de la CWaPE, on dénombrait, au 31 décembre 2012, 440 sites de production d'une puissance supérieure à 10 kW, totalisant une puissance de près de 1 170 MW, et plus de 98 000 sites de production d'une puissance inférieure à 10 kW pour un total de près de 540 MW.

B.4.2. La CWaPE gère le système des certificats verts à l'égard de tous les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et/ou de cogénération de qualité, quelle que soit la puissance de leur installation. La gestion du système des certificats verts bénéficie à tous les producteurs qui en reçoivent. Une part des coûts occasionnés par cette gestion correspond aux services rendus par la CWaPE au profit des producteurs dont l'installation affiche une puissance nominale supérieure à 10 kW et une autre part de ces coûts correspond aux services rendus par la CWaPE au profit des producteurs dont l'installation affiche une puissance nominale inférieure ou égale à 10 kW.

B.4.3. Sans qu'il soit nécessaire de déterminer exactement le coût des services rendus par la CWaPE au bénéfice, d'une part, des producteurs dont l'installation affiche une puissance nominale supérieure à 10 kW et, d'autre part, des producteurs dont l'installation affiche une puissance nominale inférieure ou égale à 10 kW, il suffit de constater qu'alors que le prélèvement attaqué est calculé pour couvrir la totalité du coût généré par la gestion des certificats verts, seule une partie des bénéficiaires de ces certificats en est redevable, de sorte que le montant du prélèvement mis à charge de chaque redevable est nécessairement plus élevé que le coût du service qui lui est rendu individuellement.

En outre, le montant du prélèvement est calculé sans qu'il soit tenu compte ni du nombre de certificats verts octroyés au redevable ni de la filière considérée de production d'électricité au départ de sources d'énergie renouvelables. Le montant n'est pas non plus fixé par unité de production, mais bien uniquement en fonction du nombre de MWh produits par l'installation et entrant en considération pour l'octroi des certificats verts.

B.5. Il découle de ce qui précède que le montant du prélèvement visé par les dispositions attaquées n'est pas proportionnel au service rendu par la CWaPE au profit des redevables considérés isolément. Par conséquent, le prélèvement concerné constitue non pas une redevance, mais un impôt.

B.6. Il se déduit de l'article 170, § 2, et de l'article 172, alinéa 2, de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé et qu'aucune exemption d'impôt ne peut être accordée sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables, exprimé par leurs représentants. Il s'ensuit que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve en l'espèce au décret et que toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur décrétoal à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur décrétoal.

Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt.

B.7.1. Les dispositions attaquées établissent un impôt de répartition. Le législateur décrétoal a désigné les contribuables soumis à cette contribution à l'article 10, § 2, attaqué. Il a également déterminé la matière imposable, le prélèvement étant dû par MWh d'électricité

produite entrant en ligne de compte pour l'octroi de certificats verts, et la base d'imposition, le prélèvement étant calculé en fonction du nombre de MWh produits par chaque redevable et entrant en ligne de compte pour l'octroi de certificats verts.

En ce qui concerne le taux d'imposition, le législateur décretaal a précisé qu'il était exprimé en euro par MWh et qu'il était donné par le résultat d'une fraction dont le numérateur est 1 800 000 et le dénominateur le nombre total estimé de MWh produits par l'ensemble des producteurs d'électricité redevables de l'impôt. Le seul élément que le législateur décretaal n'a pas fixé lui-même est donc l'estimation du nombre total de MWh produits par les producteurs redevables. Cette estimation doit être réalisée par la CWaPE, « en fonction des caractéristiques techniques des installations, des données historiques et des éléments extérieurs influençant la production » (article 11, § 1er, attaqué).

B.7.2. La CWaPE est l'organisme autonome de régulation des marchés wallons de l'électricité et du gaz. Elle est donc l'autorité la plus apte à procéder à l'estimation de la production totale d'électricité au départ de sources d'énergie renouvelables et/ou de cogénération de qualité pour une période donnée car c'est elle qui recueille et analyse les données qui permettent de réaliser cette estimation. Il est donc justifié que le législateur décretaal ait délégué cette tâche à la CWaPE, organisme autonome d'intérêt public spécialisé et détenteur de l'expertise nécessaire à cette fin.

B.7.3. Par ailleurs, les articles 170, § 2, et 172, alinéa 2, de la Constitution ne s'opposent pas non plus à ce que, dans une matière technique déterminée, le législateur confie des compétences exécutives spécifiques à une autorité administrative autonome qui reste, pour le surplus, soumise tant au contrôle juridictionnel qu'au contrôle parlementaire.

Le législateur décretaal a fixé lui-même le mode de calcul du taux d'imposition ainsi que les éléments de ce calcul dont il avait connaissance, à savoir le montant total de la somme à répartir entre les contribuables et les critères à prendre en considération lors de l'estimation de la production. La détermination de l'estimation de la production totale d'électricité par les

contribuables permettant ensuite de calculer la fraction de répartition de l'impôt entre eux peut être considérée comme étant une donnée technique, de sorte que la délégation attaquée ne porte pas sur un des éléments essentiels de l'impôt, lesquels ont été fixés par le législateur décréteil.

B.7.4. En l'espèce, le taux d'imposition est fixé sur la base d'une estimation *a priori* du nombre total de MWh qui seront produits au cours de la période considérée, alors que le montant de l'impôt est calculé sur le nombre de MWh effectivement produits. Une estimation qui serait significativement inférieure à la quantité de MWh réellement produite aurait pour effet que le produit de l'impôt recueilli serait nettement supérieur au montant à récolter et que chaque contribuable payerait donc un impôt trop élevé par rapport au montant qu'il pouvait escompter devoir déboursier. Un tel effet serait contraire au principe de prévisibilité de l'impôt.

Il en découle que dans un tel cas, une rectification *a posteriori* du montant de l'impôt acquitté par chaque contribuable doit être effectuée.

B.8. Le premier moyen n'est pas fondé.

#### *Quant au deuxième moyen*

B.9.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution. Dans la première branche de ce moyen, les parties requérantes dénoncent une différence de traitement injustifiée entre les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et/ou de cogénération de qualité exploitant une installation d'une puissance nominale supérieure à 10 kW et les producteurs exploitant une installation d'une puissance nominale inférieure ou égale à 10 kW. Dans la seconde branche de ce moyen, elles dénoncent une égalité de traitement injustifiée entre tous les producteurs d'électricité exploitant une installation d'une puissance nominale supérieure à 10 kW dès lors qu'un tarif unique est appliqué par MWh produit, alors que les services fournis par la CWaPE au profit

d'une installation sont les mêmes et engendrent les mêmes coûts quelle que soit la quantité totale d'électricité qu'elle produit.

B.9.2. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 172 de la Constitution constitue une application particulière de ce principe en matière fiscale.

B.10.1. La différence de traitement critiquée par les parties requérantes dans la première branche du deuxième moyen repose sur le critère de la puissance nominale de l'installation de production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération de qualité. Seuls les producteurs dont l'installation affiche une puissance nominale supérieure à 10 kW sont redevables de l'impôt instauré par les dispositions attaquées.

B.10.2. Il ressort des travaux préparatoires du décret de la Région wallonne du 18 juillet 2012 « contenant le premier feuillet d'ajustement du budget des recettes de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2012 », lequel contient des dispositions similaires aux dispositions attaquées, que le législateur décrétole a estimé qu'il ne se justifiait pas de taxer les producteurs ayant une installation de puissance inférieure ou égale à 10 kW, « afin d'éviter la perception de montants mineurs [...] au regard des frais administratifs » que cette perception générerait.

Il apparaît également du rapport de la commission du Budget que le législateur décrétole entendait exonérer les petits producteurs et « aller chercher cette somme chez les gros producteurs, qui se situent dans une rentabilité uniquement financière » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2011-2012, 5-IVa/3, p. 13).

B.10.3. Le législateur décrétole dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour instaurer des impôts et pour en désigner les redevables. La Cour ne peut sanctionner les choix politiques du législateur décrétole et les motifs qui les fondent que s'ils sont dénués de justification raisonnable. En l'espèce, le législateur décrétole a pu raisonnablement estimer, pour des motifs de politique sociale et de politique énergétique, en vue notamment d'encourager la production d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et/ou de cogénération de qualité par les particuliers, qu'il était indiqué de ne taxer que les producteurs

d'électricité exerçant cette activité dans une logique de rentabilité financière. A cet égard, il n'est pas soutenu que le critère de la puissance nominale supérieure ou inférieure à 10 kW ne serait pas pertinent au regard de cet objectif.

Par ailleurs, il n'est pas déraisonnable non plus que le législateur décréteil évite de créer un impôt dont le rendement serait trop faible pour justifier les frais administratifs occasionnés par son recouvrement.

B.11.1. Par la seconde branche de ce moyen, les parties requérantes font grief au législateur décréteil d'avoir prévu le même taux d'imposition, exprimé en euros par MWh produits, pour tous les producteurs exploitant une installation d'une puissance nominale supérieure à 10 kW. L'application de ce taux d'imposition conduit à ce que le montant du prélèvement augmente avec la quantité d'électricité produite. Les parties requérantes estiment que le législateur décréteil, dès lors qu'il poursuivait l'objectif d'assurer la rémunération des services rendus par la CWaPE au profit des bénéficiaires de certificats verts, devait prévoir un prélèvement identique pour chaque redevable propriétaire d'une installation, sans avoir égard à la quantité d'électricité produite.

B.11.2. Ainsi qu'il est dit en B.5, le prélèvement créé par les dispositions attaquées est un impôt et non une redevance. Il ne s'agit pas de la rémunération du service rendu par la CWaPE lors de la délivrance de certificats verts. Le législateur décréteil peut donc, sans violer le principe d'égalité en matière fiscale, prévoir que le montant de l'impôt est proportionnel à la quantité d'électricité produite. Un tel choix paraît d'autant moins déraisonnable qu'il en résulte une corrélation proportionnelle entre l'importance des avantages financiers recueillis par le producteur, qui augmentent avec la quantité produite, et le montant du prélèvement dont il devra s'acquitter.

B.12. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

*Quant au troisième moyen*

B.13.1. Le troisième moyen est pris de la violation de l'article 6, § 1er, VII, alinéa 2, d), de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et vise l'article 12, alinéa 2, du décret attaqué, en ce que cette disposition interdit de répercuter la redevance sur les consommateurs. Les parties requérantes font grief au législateur décréteil d'avoir, en prévoyant cette interdiction, violé la compétence fédérale en matière de tarification dans le domaine de la politique énergétique.

B.13.2. En vertu de l'article 6, § 1er, VII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, tel qu'il était applicable au moment de l'adoption du décret attaqué, les régions sont compétentes pour :

« En ce qui concerne la politique de l'énergie :

Les aspects régionaux de l'énergie, et en tout cas :

[...]

f) Les sources nouvelles d'énergie à l'exception de celles liées à l'énergie nucléaire;

[...]

Toutefois, l'autorité fédérale est compétente pour les matières dont l'indivisibilité technique et économique requiert une mise en œuvre homogène sur le plan national, à savoir :

[...]

d) Les tarifs ».

B.13.3. Le législateur spécial a donc conçu la politique de l'énergie comme une compétence exclusive partagée, au sein de laquelle la fixation des tarifs continue à relever de la compétence du législateur fédéral.

B.14.1. En interdisant aux producteurs redevables de l'impôt créé par l'article 10 du décret attaqué d'en répercuter la charge sur les consommateurs, le législateur décréteil n'a pas pris une mesure réglementant les tarifs en matière énergétique.

La disposition attaquée se limite en effet à désigner les redevables réels de l'impôt et à empêcher que d'autres personnes ne soient tenues, en lieu et place de ces redevables, d'en supporter le coût. La désignation des redevables d'un impôt fait partie de la compétence du législateur décrétoal lorsqu'il instaure un impôt sur la base de l'article 170, § 2, de la Constitution.

En outre, l'article 12, alinéa 2, attaqué ne concerne pas les frais exposés pour l'obtention des certificats verts par les fournisseurs et leur répercussion au niveau des tarifs pratiqués envers le client final, de sorte qu'il n'empiète pas sur la compétence exercée par le législateur fédéral par l'article 20<sup>quater</sup> de la loi du 29 avril 1999 relative à l'organisation du marché de l'électricité. Il ne concerne pas davantage les tarifs pratiqués par les gestionnaires de réseau à charge des producteurs (tarifs d'injection), n'influence pas le prix qui peut être facturé à l'utilisateur final et n'intervient donc pas dans la structure tarifaire.

Il découle de ce qui précède que le législateur décrétoal n'a pas porté atteinte à la compétence fédérale et qu'il ne rend pas l'exercice de cette dernière impossible ou exagérément difficile.

B.14.2. Le troisième moyen n'est pas fondé.

#### *Quant au quatrième moyen*

B.15.1. Les parties requérantes soutiennent, dans une première branche de leur quatrième moyen, que les dispositions attaquées ont méconnu les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec les articles 28 à 30 du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne (TFUE), l'interdiction des taxes d'effet équivalent et le principe de la libre circulation des marchandises en imposant une taxation qui défavorise l'énergie verte wallonne par rapport à l'énergie verte produite ailleurs.

B.15.2. Selon la Cour de justice, «une charge pécuniaire, fût-elle minime, unilatéralement imposée, quelles que soient son appellation et sa technique, et frappant les marchandises nationales ou étrangères en raison du fait qu'elles franchissent une frontière,

lorsqu'elle n'est pas un droit de douane proprement dit, constitue une taxe d'effet équivalent, au sens de [l'article 28 TFUE] » (CJUE, 9 septembre 2004, C-72/03, *Carbonati Apuani*, point 20).

Dans la mesure où la taxation en cause n'est pas liée au franchissement d'une frontière, elle échappe au champ d'application de l'article 28 du TFUE.

De surcroît, les parties requérantes restent en défaut d'indiquer avec suffisamment de précision en quoi la taxe imposée violerait le « principe de liberté de circulation des marchandises » et les articles 29 et 30 du TFUE.

B.15.3. Quant à la violation alléguée des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément, il ne saurait être reproché au législateur décrétoal de faire supporter la taxation en cause aux seuls producteurs d'électricité verte établis sur le territoire de la Région wallonne.

Sans même avoir à déterminer si un autre critère d'identification des contribuables eût été conforme, notamment, aux règles répartitrices de compétence, il suffit en effet de constater que les parties requérantes n'ont apporté aucun élément permettant de contester que les services rendus par la CWaPE le sont, pour l'essentiel, au profit des producteurs d'électricité établis sur le territoire de la Région wallonne.

Il n'est donc manifestement pas sans justification raisonnable, bien que les dispositions attaquées n'aient pas institué une redevance, de faire supporter la taxation critiquée par les producteurs d'électricité à partir de sources d'énergie renouvelables et/ou de cogénération de qualité qui sont établis en Région wallonne et qui sont les premiers bénéficiaires des services rendus par la CWaPE.

B.16.1. Dans une seconde branche de leur moyen, les parties requérantes reprochent au législateur décrétoal d'avoir violé l'article 6, § 1er, VI, alinéas 3 et 4, de la loi spéciale du 8 août 1980 ainsi que des règles de l'union économique et monétaire.

B.16.2. L'exercice par une région de la compétence fiscale propre qui lui a été attribuée ne peut porter atteinte à la conception globale de l'Etat telle qu'elle se dégage des réformes de l'Etat successives ainsi que des lois spéciales et ordinaires déterminant les compétences respectives de l'autorité fédérale, des communautés et des régions. Il ressort de l'ensemble de ces dispositions, notamment de celles de l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 - inséré par l'article 4, § 8, de la loi spéciale du 8 août 1988 -, et de l'article 49, § 6, alinéa 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions que la structure de l'Etat belge repose sur une union économique et monétaire caractérisée par un marché intégré et l'unité de la monnaie.

Bien que l'article 6, § 1er, VI, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 s'inscrive dans l'attribution de compétences aux régions en ce qui concerne l'économie, cette disposition traduit la volonté du législateur spécial de maintenir une réglementation de base uniforme de l'organisation de l'économie dans un marché intégré.

B.16.3. La Cour a toutefois jugé en B.15.2 que l'imposition attaquée ne pouvait être considérée comme un droit de douane ou une taxe d'effet équivalent. Elle ne peut davantage être considérée comme une imposition protectionniste au détriment des productions émanant des autres composantes de l'Etat.

Les parties requérantes restent dès lors en défaut de démontrer en quoi les dispositions attaquées violeraient le principe de l'union économique et de l'unité monétaire.

B.17. Le quatrième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 10 juillet 2014.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels