



Cour constitutionnelle

**Arrêt n° 6/2026
du 8 janvier 2026
Numéro du rôle : 8410**

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 4.2.1.1.1 du décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, posée par le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents Luc Lavrysen et Pierre Nihoul, et des juges Thierry Giet, Joséphine Moerman, Michel Pâques, Yasmine Kherbache, Sabine de Bethune, Emmanuelle Bribosia, Willem Verrijdt et Kattrin Jadin, assistée du greffier Nicolas Dupont, présidée par le président Luc Lavrysen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 12 décembre 2024, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 10 janvier 2025, le Tribunal de première instance de Flandre orientale, division de Gand, a posé une question préjudicielle qui, par ordonnance de la Cour du 22 janvier 2025, a été reformulée comme suit :

« L'article 4.2.1.1.1. du décret de la Région flamande relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné le 15 juin 2018, dans l'interprétation selon laquelle il confirme le principe de l'immunité fiscale du domaine public, viole-t-il le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce qu'il accorderait uniquement à l'État belge, et non aux autres personnes, une exonération générale des redevances qui sont prévues au chapitre II de ce décret ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'État belge, représenté par le ministre de la Défense, assisté et représenté par Me Luc De Meyere, avocat au barreau de Gand;

- la « Vlaamse Milieumaatschappij », assistée et représentée par Me Stéphane Libeer et Me Matthias Kirsch, avocats au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me Luc De Meyere;

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me Stéphane Libeer et Me Matthias Kirsch.

Par ordonnance du 22 octobre 2025, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs Danny Pieters et Kattrin Jadin, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos à l'expiration de ce délai et l'affaire serait mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 14 décembre 2022, la « Vlaamse Milieumaatschappij » (Société flamande pour l'environnement, ci-après : la VMM) adresse à l'État belge un avis d'imposition pour l'exercice d'imposition 2021 portant sur un montant de 11 187,92 euros en raison d'une pollution des eaux sur le domaine militaire « Air Traffic Control Centre Semmerzake » à Gavere. L'État belge introduit une réclamation contre cette taxe. Il fait valoir que le ministère de la Défense nationale, qui relève de l'État belge, ne doit pas payer de taxe, eu égard au principe de l'immunité fiscale du domaine public. Il fait valoir que l'article 4.2.1.1.1 du décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juin 2018, confirmé par le décret du 30 novembre 2018, ne prévoit pas expressément que le domaine public entre dans le champ d'application de la taxe sur la pollution des eaux. Par décision du 24 janvier 2023, la VMM rejette la réclamation.

Le 24 avril 2023, l'État belge introduit une requête en annulation de la taxe auprès de la juridiction *a quo*. Celle-ci observe, avec la VMM, que rien ne justifie que l'État belge, en tant que pollueur, soit exonéré de la taxe sur la pollution des eaux, alors que d'autres personnes morales sont redevables de cette taxe. Sur ce, la juridiction *a quo* pose la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La VMM et le Gouvernement flamand font valoir que l'article 4.2.1.1.1 du décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juin 2018, confirmé par le décret du 30 novembre 2018 (ci-après : le décret coordonné du 15 juin 2018), dans l'interprétation selon laquelle il confirme le principe de l'immunité fiscale du domaine public, viole le principe d'égalité et de non-discrimination.

A.1.2. La VMM et le Gouvernement flamand affirment en premier lieu qu'à l'inverse de ce que font valoir le Conseil des ministres et le ministère de la Défense nationale, la réponse à la question préjudicielle est effectivement utile à la solution de l'affaire soumise à la juridiction *a quo*. En fonction de la réponse que la Cour donnera à la question préjudicielle, la juridiction *a quo* pourra en effet appliquer ou ne pas appliquer la disposition en cause, dans l'interprétation mentionnée plus haut. Par ailleurs, la question préjudicielle ne postule pas que le principe de l'immunité fiscale constitue une immunisation fiscale générale.

Quant au fond, ils estiment que, dans cette interprétation, la disposition en cause fait naître une différence de traitement non raisonnablement justifiée à l'égard des communes, des provinces et des autres administrations publiques qui, comme le reconnaît la Cour dans sa jurisprudence, sont soumises à la taxe sur la pollution des eaux. Le décret coordonné du 15 juin 2018 n'exonère pas expressément l'État belge de cette taxe, de sorte qu'il convient de le considérer comme redevable. Par ailleurs, il n'est pas pertinent d'exonérer l'État belge, compte tenu du principe du « pollueur-payeur », qui est au fondement des taxes instaurées par le décret coordonné du 15 juin 2018. Le principe de l'immunité fiscale du domaine public y est étranger, dès lors que ce principe porte uniquement sur la nature des biens, alors que la taxe en cause ne frappe pas des biens, mais la pollution causée par la consommation d'eau et le déversement d'eaux usées, dont les effets s'étendent par ailleurs également en dehors du domaine public. Le principe de l'immunité fiscale n'est donc pas applicable aux impositions qui, comme la taxe sur la pollution des eaux en cause, ont essentiellement un but non fiscal. La VMM et le Gouvernement flamand se réfèrent à cet égard également aux arrêts de la Cour n^{os} 8/2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.008) et 14/2004 (ECLI:BE:GHCC:2004:ARR.014). Ils font valoir au besoin que, depuis le transfert des matières portant sur les déchets et l'eau aux régions, le législateur fédéral n'est plus compétent pour déterminer des exonérations d'impositions établies dans ces matières. Une incompétence analogue existe par ailleurs en ce qui concerne le précompte immobilier.

A.2. Le Conseil des ministres et le ministère de la Défense nationale font valoir en premier lieu que la question préjudicielle n'appelle pas de réponse, dès lors que la juridiction *a quo* n'a pas encore jugé que le principe de l'immunité fiscale, en vertu duquel le domaine public est de plein droit exonéré de toute imposition, est applicable à la taxe en cause. Par ailleurs, la juridiction *a quo* postule erronément que le principe de l'immunité fiscale confère une exonération fiscale générale à l'État belge; seuls les biens du domaine public et les biens privés affectés à l'exercice du service public sont exemptés d'impôt.

Ils estiment ensuite qu'au cas où la question préjudicielle appellerait une réponse, la disposition en cause ne viole pas le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10 et 11 de la Constitution. L'État belge n'est pas comparable aux autres redevables. Ils soulignent que la Cour de cassation justifie le principe de l'immunité fiscale par le fait que les biens qui appartiennent au domaine public contribuent déjà à l'intérêt général, de sorte qu'ils ne peuvent être soumis à des impositions, qui ont pour but de pourvoir aux besoins du service public. Il ne s'agit pas d'une exonération d'impôt, mais d'une non-imposition à caractère réel : elle est liée à l'objet de l'imposition, pas à la personne du redevable. Les biens privés sont en revanche utilisés à des fins commerciales et économiques. Le principe de l'immunité fiscale est applicable à la taxe sur la pollution des eaux, étant donné que cette taxe frappe le prélèvement d'eau utilisée sur un domaine militaire, ce qui constitue donc un service public. La simple circonstance que cette taxe poursuit, outre un but budgétaire, également d'autres objectifs n'est pas pertinente. Étant donné que l'État belge poursuit l'intérêt général et donc aussi la protection de l'environnement, un incitant sous forme de taxe n'est pas nécessaire. Ce qui précède justifie à tout le moins objectivement et raisonnablement la différence de traitement en cause. Si le législateur décréteil flamand souhaitait appliquer la taxe sur la pollution des eaux aux domaines militaires de l'État belge, il aurait dû le prévoir expressément.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur le champ d'application *ratione personae* des taxes d'environnement sur la pollution des eaux en Région flamande.

B.1.2. Les taxes d'environnement sur la pollution des eaux en Région flamande sont réglées dans le titre IV (« Instruments financiers de régulation et de financement de la politique intégrée de l'eau ») du décret de la Région flamande du 18 juillet 2003 relatif à la politique intégrée de l'eau, coordonné par l'arrêté du Gouvernement flamand du 15 juin 2018, confirmé par le décret du 30 novembre 2018 (ci-après : le décret coordonné du 15 juin 2018), sous le chapitre II (« Redevances sur la pollution des eaux et les eaux souterraines »).

L'article 4.2.2.1.1 du décret coordonné du 15 juin 2018 détermine le montant de la taxe sur la pollution des eaux en fonction de la charge polluante exprimée en unités polluantes. L'article 4.2.1.1.8 du décret coordonné du 15 juin 2018 dispose que la « Vlaamse Milieumaatschappij » (la Société flamande pour l'environnement, ci-après : la VMM) est chargée de l'établissement, de la perception et du recouvrement de la taxe sur la pollution des eaux et du contrôle du respect des obligations afférentes à la taxe.

B.1.3. L'article 4.2.1.1.1 du décret coordonné du 15 juin 2018 détermine qui doit être considéré comme redevable de la taxe sur la pollution des eaux :

« Pour l'application de l'obligation de redevance sur la pollution des eaux, est considérée comme redevable assujetti à cette redevance toute personne physique ou morale qui, à un moment quelconque de l'année précédant l'exercice d'imposition, a prélevé de l'eau d'un réseau public de distribution d'eau sur le territoire de la Région flamande, ou a disposé de sa propre prise d'eau sur ce territoire ou a déversé de l'eau sur ce territoire, quelle que soit l'origine de l'eau.

Pour l'application de l'obligation de redevance sur la pollution des eaux, la personne à laquelle une société publique de distribution d'eau facture une consommation d'eau en Région flamande au cours de l'année précédant l'exercice d'imposition est irréfragablement présumée être le redevable pour la consommation d'eau lui fournie et facturée par une société publique de distribution d'eau, sauf son recours contre le [lire : sans préjudice de sa possibilité de récupérer le montant à payer auprès du] consommateur effectif de l'eau.

Pour l'application de la redevance sur la pollution des eaux, les personnes désignées à l'article 4.2.1.2.1 sont irréfragablement présumées être les redevables pour l'eau souterraine prélevée, au cours de l'année précédant l'exercice d'imposition, d'une propre prise d'eau visée à l'alinéa 1er, sauf leur recours contre le [lire : sans préjudice de leur possibilité de récupérer le montant à payer auprès du] consommateur effectif de cette eau ».

B.1.4. Les articles 4.2.1.1.2 à 4.2.1.1.7, l'article 4.2.1.1.9 et les articles 4.2.2.1.7, 4.2.2.1.8 et 4.2.2.1.12 du décret coordonné du 15 juin 2018 contiennent plusieurs exonérations de la taxe

sur la pollution des eaux. Ainsi, des exonérations sont, notamment, accordées aux services d'incendie publics, dans certaines situations de déversement et compte tenu du statut social du bénéficiaire.

B.1.5. Les taxes d'environnement sur la pollution des eaux visent, d'une part, à limiter la pollution de l'eau et, d'autre part, à financer et à répartir les charges financières résultant de la pollution de l'environnement, conformément au principe du « pollueur-payeur ».

L'exposé des motifs du projet devenu le décret flamand du 21 décembre 1990 « contenant des dispositions budgétaires techniques ainsi que des dispositions accompagnant le budget 1991 », qui a inséré le chapitre III^{bis} relatif aux taxes sur la pollution des eaux dans la loi du 26 mars 1971 « sur la protection des eaux de surface contre la pollution », modifiée à plusieurs reprises par le législateur décrétoal flamand (ci-après : la loi du 26 mars 1971), et dans lequel le chapitre II de la partie IV du décret coordonné du 15 juin 2018 trouve son origine, mentionne :

« Les taxes d'environnement ne sont donc pas seulement un moyen de financer totalement ou partiellement les mesures collectives de lutte contre la pollution de l'environnement, mais constituent aussi et surtout un instrument politique pour inciter les pollueurs à limiter à la source la pollution dont ils sont responsables » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1990-1991, n° 424/1, p. 10).

Lorsqu'elle s'inspire du principe du « pollueur-payeur », une taxe n'obéit au principe d'égalité et 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.

B.2. Par la question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si l'article 4.2.1.1.1 du décret coordonné du 15 juin 2018 est compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination, en ce que cette disposition, interprétée en ce sens qu'elle confirme le « principe de l'immunité fiscale du domaine public », accorderait uniquement à l'État belge, et non aux autres personnes, une exonération générale de la taxe sur la pollution des eaux.

Il ressort de la décision de renvoi que, dans l'affaire soumise à la juridiction *a quo*, la VMM a établi une taxe à charge de l'État belge en raison d'une pollution des eaux sur un domaine militaire.

B.3.1. Le Conseil des ministres et le ministère de la Défense nationale font valoir que la réponse à la question préjudicielle n'est pas utile.

B.3.2. C'est en règle à la juridiction *a quo* qu'il appartient d'apprécier si la réponse à la question préjudicielle est utile à la solution du litige. Ce n'est que lorsque tel n'est manifestement pas le cas que la Cour peut décider que la question n'appelle pas de réponse.

B.3.3. Ainsi que la Cour l'a jugé par ses arrêts n^{os} 164/2011 (ECLI:BE:GHCC:2011:ARR.164) et 58/2024 (ECLI:BE:GHCC:2024:ARR.058), il n'est pas requis que la juridiction *a quo* opère déjà, lors de l'examen de l'utilité de la réponse à la question préjudicielle pour la solution du litige, un choix décisif en faveur d'une interprétation déterminée de la disposition en cause. Ainsi, la circonstance selon laquelle la juridiction *a quo* ne s'est pas approprié l'interprétation prêtée à la disposition en cause dans la question préjudicielle n'implique pas que cette question n'appelle pas de réponse.

Par ailleurs, il ne peut être déduit de la décision de renvoi que les mots « exonération générale » mentionnés dans la question préjudicielle doivent être interprétés en ce sens que la juridiction *a quo* postule que tous les biens de l'État belge sont exonérés de la taxe sur la pollution des eaux.

B.3.4. Les exceptions soulevées par le Conseil des ministres et le ministère de la Défense nationale sont rejetées.

B.4. Il appartient en règle à la juridiction *a quo* d'interpréter les dispositions qu'elle applique, sous réserve d'une lecture manifestement erronée de celles-ci.

B.5. En vertu de l'article 4.2.1.1.1, alinéa 1er, du décret coordonné du 15 juin 2018, la taxe sur la pollution des eaux est due par « toute personne physique ou morale » qui, à un moment quelconque de l'année précédant l'exercice d'imposition, a, sur le territoire de la Région

flamande, prélevé de l'eau d'un réseau public de distribution d'eau, disposé d'une propre prise d'eau ou déversé de l'eau, quelle que soit l'origine de l'eau.

Selon les travaux préparatoires du décret du 25 juin 1992 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1992 », dont l'article 44 a réintroduit, dans l'article 35*bis*, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi du 26 mars 1971, la définition de la notion de « redevable » telle qu'elle figure actuellement dans la disposition en cause, « la définition de la notion de ' redevable ' demeure volontairement très générale et désigne les personnes (physiques comme morales, sans autre précision) qui sont redevables de la taxe du fait qu'elles ont causé le fait imposable, c'est-à-dire consommé et/ou déversé de l'eau sur le territoire de la Région flamande » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, S.E. 1992, n° 186/1, p. 20).

Les travaux préparatoires du décret-programme du 22 décembre 2023 accompagnant le budget 2024 précisent également la notion de « redevable » contenue dans l'article 4.2.1.1.1, alinéa 1^{er}, du décret coordonné du 15 juin 2018. L'article 39 de ce décret-programme, en insérant un article 4.2.1.1.9 dans le décret coordonné du 15 juin 2018, a instauré une exonération de la taxe sur la pollution des eaux pour les « services d'incendie publics faisant partie des services opérationnels de la sécurité civile, tels que visés à l'article 2, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile », et ce « pour le volume d'eaux souterraines, d'eaux pluviales, d'eaux de surface, d'eaux usées circulaires ou d'autres eaux avec lesquelles ils remplissent les véhicules d'incendie et qui est utilisé pour les missions qui leur sont assignées par la loi ».

Le législateur décrétoal a estimé qu'une base décrétoale était nécessaire pour cette exonération, étant donné que « l'article 4.2.1.1.1 du décret relatif à la politique intégrée de l'eau dispose que toute personne physique ou morale qui, à un moment quelconque de l'année précédant l'exercice d'imposition, a, sur le territoire de la Région flamande, prélevé/utilisé et/ou déversé de l'eau doit être considérée comme redevable de la taxe sur la pollution des eaux » et « qu'il n'existe à cet égard aucune distinction entre les personnes morales de droit privé ou public. Les services d'incendie publics, lorsqu'ils exercent leurs missions légales, notamment lutter contre les incendies, consomment évidemment aussi régulièrement de l'eau. Eu égard à la définition de redevable et à l'absence d'exonération, les services d'incendie publics sont

redevables de la taxe sur la pollution des eaux » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2023-2024, n° 1870/1, p. 29).

Par la notion de « personne morale » contenue dans l'article 4.2.1.1.1, alinéa 1er, du décret coordonné du 15 juin 2018, le législateur décretaal vise dès lors les personnes morales tant de droit privé que de droit public, comme l'État belge.

B.6. Sans qu'il faille examiner la portée du principe mentionné dans la question préjudicielle, il résulte de ce qui précède que l'État belge est, en vertu de la disposition en cause, soumis à la taxe sur la pollution des eaux.

La question préjudicielle repose sur une lecture erronée.

B.7. La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 8 janvier 2026.

Le greffier,

Le président,

Nicolas Dupont

Luc Lavrysen