

Numéro du rôle : 3285
Arrêt n° 173/2005 du 30 novembre 2005

A R R E T

En cause : le recours en annulation des articles 16, 18 et 22 à 41 du décret de la Région flamande du 16 avril 2004 « relatif au ‘ Grootchalig Referentie Bestand (GRB) ’ (Base de données des références à grande échelle) », introduit par l’a.s.b.l. Fédération des transporteurs par pipeline.

La Cour d’arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges M. Bossuyt, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

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 4 janvier 2005 et parvenue au greffe le 5 janvier 2005, l'a.s.b.l. Fédération des transporteurs par pipeline, dont le siège est établi à 1040 Bruxelles, rue Guimard 4, a introduit un recours en annulation des articles 16, 18 et 22 à 41 du décret de la Région flamande du 16 avril 2004 « relatif au 'Grootschalig Referentie Bestand (GRB)' (Base de données des références à grande échelle) » (publié au *Moniteur belge* du 5 juillet 2004).

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 20 octobre 2005 :

- ont comparu :
- . Me T. Vermeir, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
- . Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe 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 d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. La partie requérante est une association sans but lucratif qui a notamment pour objet de défendre les intérêts de ses affiliés propriétaires et/ou exploitants de canalisations de transport de tous types de produits, situées en Belgique; elle peut à cette fin prendre position et représenter ses membres auprès des organismes publics belges ou européens ou de tout autre organisme de droit privé, ainsi que vis-à-vis de l'opinion publique. Depuis sa création, elle a toujours poursuivi son objet social, notamment par la représentation et par des procédures devant le Conseil d'Etat. Ses membres sont des sociétés qui exploitent, en Belgique, un réseau de transport de gaz au sens de la loi du 12 avril 1965 et dont les réseaux de transport représentent 99 p.c. de la longueur totale de tous les réseaux de transport exploités en Belgique. Sur la base des articles 22 et 23 du décret entrepris, ses membres sont redevables d'une « redevance d'élaboration » et d'une « redevance de tenue à jour » pour le financement du « Grootschalig Referentie Bestand » (« Base de données des références à grande échelle » - ci-après : GRB), en sorte qu'ils sont directement et défavorablement affectés.

La Cour doit déterminer l'étendue du recours sur la base du contenu de la requête.

A.2. Le Gouvernement flamand fait valoir que la partie requérante doit justifier des conditions de recevabilité. Elle doit en particulier démontrer qu'elle poursuit l'objet social tant dans le passé qu'à l'heure actuelle et qu'elle est directement et défavorablement affectée par chacune des dispositions qu'elle attaque. Le Gouvernement flamand n'aperçoit pas en quoi elle est directement et défavorablement affectée par l'article 16 du décret attaqué.

Quant au fond

A.3. La partie requérante prend un moyen unique de la violation des articles 10, 11, 170, § 2, et 172 de la Constitution. Le moyen comprend trois branches.

Quant à la première branche du moyen

A.4.1. Dans la première branche, la partie requérante dénonce le fait que les dispositions entreprises imposent aux gestionnaires de réseau un « régime de redevances » qui ne présente pas un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés (les « redevances » étant uniquement à charge des gestionnaires de réseau) et l'objectif poursuivi (le financement d'un GRB dont feront surtout usage les autorités, c'est-à-dire la collectivité en général), en sorte que le principe d'égalité est violé.

A.4.2. La « redevance d'élaboration » et la « redevance de tenue à jour » sont des impôts au sens de l'article 170 de la Constitution; même si elles sont qualifiées de taxes rémunératoires, il s'agit d'impôts à part entière. En matière d'impôts, le principe d'égalité s'applique au montant de l'impôt exigible, au taux d'imposition et à la matière imposable. Il convient de justifier aussi bien le choix des faits générateurs de l'impôt que le choix des redevables et des exemptions, des réductions ou des majorations des impôts.

Le GRB ne consigne pas de données relatives au sous-sol. Le but des « redevances » est dès lors le cofinancement de l'élaboration, de la tenue à jour, de l'installation, de la gestion et de la coordination de l'utilisation du GRB qui comprend des données de différents phénomènes paysagers « à grande échelle », à l'exclusion toutefois des canalisations souterraines, en particulier des conduites d'utilité publique. Le GRB profite dès lors principalement aux pouvoirs publics et à la collectivité en général. Les « applications utilisateur » du « secteur utilitaire » et de l'autorité diffèrent à ce point qu'une contribution identique aux frais n'est pas justifiée.

Le fait d'invoquer l'« enregistrement des canalisations et la gestion des réseaux » en guise d'intérêt pour les gestionnaires de réseau ne convainc pas davantage parce que les transporteurs de gaz ne voient aucun intérêt dans les applications citées. La partie requérante souligne au demeurant que ses membres ont, sur la base de l'arrêté royal du 11 mars 1966, des obligations d'inventaire et d'archivage de leurs plans de situation, obligations qui ne sont pas prévues pour les autres secteurs utilitaires. De surcroît, les gestionnaires de réseau sont également eux-mêmes responsables pour les modifications occasionnées par eux et par leurs entrepreneurs. A cet égard, la partie requérante renvoie à l'article 13 du décret entrepris s'agissant de la tenue à jour du GRB, en vertu duquel les gestionnaires des réseaux de distribution physiques assurent à leurs propres frais la mesure de données géographiques à grande échelle portant sur les modifications de terrain dont ils étaient eux-mêmes les initiateurs.

Le secteur n'a en aucun cas marqué son accord préalable au sujet du principe et du montant des taxes dues par les entreprises d'utilité publique, en sorte qu'on ne saurait soutenir que la partie requérante y aurait également souscrit. Elle a au contraire exprimé de sérieuses réserves contre le décret et le système de financement proposé dans celui-ci.

A.4.3. Le secteur utilitaire n'a non seulement pas été demandeur du GRB, mais en outre, le GRB ne lui apporte aucune plus-value spécifique. En l'espèce, et par analogie avec l'arrêt n° 88/2004, il est question d'une violation du principe d'égalité lorsque des « redevances » (qualifiées d'impôts) doivent indemniser des frais ou des dépenses qui ne sont pas spécifiques au secteur des redevables et n'offrent aucune plus-value ou une plus-value réduite aux activités des redevables.

La partie requérante souligne encore que l'intérêt du GRB pour les entreprises de transport de gaz ne diffère pas de l'utilité que d'autres, qui ne sont pas redevables, comme les entrepreneurs, les riverains, les promoteurs immobiliers, les géomètres, les notaires, les bureaux d'études ou les lotisseurs, pourraient tirer du GRB. Les dispositions entreprises violent par conséquent les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

A.5. Le Gouvernement flamand définit les « redevances » comme étant des taxes rémunératoires permettant de répercuter les frais de certains efforts publics, en l'espèce la moitié des frais d'élaboration et de gestion (article 24) ainsi que les frais nets de tenue à jour (article 29) du GRB, sur ceux qui en tirent un profit particulier. Les « redevances » spécifiques sont réparties en six parties égales, à savoir une pour chacun des cinq réseaux de détail et une pour tous les réseaux de transport pris ensemble. Il s'agit par conséquent d'une technique combinée de taxe rémunératoire et d'impôt de répartition.

Selon le Gouvernement flamand, la partie requérante allègue à tort que le secteur utilitaire ne tirerait pas d'avantage direct des applications du GRB. Il souligne que les travaux préparatoires, la concertation avec les gestionnaires de réseau et le consensus qui en découle ne laissent aucun doute quant au fait que le secteur utilitaire était demandeur, même s'il n'y a peut-être pas d'identité mathématique entre les « redevances » entreprises et l'avantage que les gestionnaires de réseau en retirent. Ni le principe de légalité ni le principe d'égalité n'exigent toutefois que le montant d'un impôt, contrairement à une rétribution, réponde en termes strictement mathématiques à l'avantage que le redevable concerné retire du service public en général ou, dans le cas d'une taxe rémunératoire, d'un service précis en particulier, dont le prix de revient est en partie répercuté sur lui. En effet, il ressort de la jurisprudence de la Cour que les impôts, à la différence des rétributions, ont, à côté d'une fonction de financement, également une fonction de redistribution, et le principe « impôt selon la capacité contributive » peut jouer un rôle dans ce contexte.

En l'espèce, il ne peut être question d'une violation du principe d'égalité que si l'inégalité de traitement contestée est manifestement déraisonnable, en sorte qu'aucune autorité décidant raisonnablement ne pourrait porter une telle appréciation. L'examen de la question de savoir si le législateur décretaal a ou non excédé son pouvoir d'appréciation doit tenir compte du fait que la loi fiscale est nécessairement généralisatrice et doit prendre en considération les difficultés qui vont de pair avec le calcul d'un impôt.

Selon le Gouvernement flamand, il n'a pas été démontré que la récupération forfaitaire de la moitié des frais et la répartition forfaitaire qui est opérée seraient manifestement déraisonnables, *a fortiori* puisque la récupération de ces frais et la répartition de la taxe rémunératoire ne doivent pas se faire de manière strictement proportionnée à l'utilité de ces frais pour les intéressés. Le fait que ce ne soit pas manifestement déraisonnable ressort au demeurant du consensus qui s'est développé lors de l'élaboration des dispositions entreprises à la suite de la concertation avec tous les intéressés - le secteur utilitaire, y compris le secteur du transport, à l'exception toutefois de la partie requérante - et, parallèlement, du silence de toutes les parties intéressées autres que la requérante, qui ne saurait nier que les réseaux de transport tirent également un avantage du GRB. Elle ne peut affirmer ne pas avoir besoin de données précises et exactes, en ce qui concerne également les « phénomènes à grande échelle », dont le traitement cartographique détaillé accroît le prix de revient du GRB. Au reste, le GRB n'est pas lié à l'intérêt propre de chacun des secteurs utilitaires; il tente de remédier à la cartographie existante, non coordonnée et isolée, de chaque réseau de détail pris séparément, dans laquelle les mesures multiples étaient légion.

Quant à la deuxième branche du moyen

A.6. Dans la deuxième branche, la partie requérante se plaint de ce que la répartition des « redevances » entre les réseaux de distribution et les réseaux de transport, à concurrence respectivement d'un maximum de 5/6 et 1/6, ne tienne pas compte du fait que la plupart des réseaux de distribution sont exploités par des intercommunales ou dans le cadre d'une coopération entre communes. Sur la base de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, celles-ci sont cependant exemptes de ces « redevances ». Vu le caractère inconstitutionnel du régime de « redevances » à charge de cette catégorie de gestionnaires de réseaux de distribution, les « redevances » seront réparties entre les quelques gestionnaires de réseau qui n'ont pas adopté une telle forme. Il existe de ce fait un risque très sérieux que les entreprises de transport de gaz doivent contribuer bien davantage au financement du GRB. En ne tenant pas compte du grand nombre d'exemptions, la limitation du nombre de redevables, qui, en vertu de la jurisprudence de la Cour concernant l'article 26 de la loi précitée du 22 décembre 1986, doit être considérée comme constitutionnelle, ne fera qu'accroître la disproportion déraisonnable entre le but et le moyen, en sorte que les dispositions entreprises, puisqu'elles violent l'article 170, § 2, de la Constitution, violent les autres dispositions constitutionnelles reprises au moyen.

En raison des exemptions susmentionnées, le montant de base de la « redevance » sera réparti entre les gestionnaires de réseau de distribution non exemptés et les gestionnaires de réseau de transport, en sorte que la répartition de 5/6 pour les réseaux de distribution et de 1/6 pour les réseaux de transport ne pourra pas être maintenue.

La partie requérante souligne également que l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 n'a été jugé inconstitutionnel que parce que cette disposition exemptait les intercommunales d'un impôt ou d'une taxe que les communes devaient payer à l'instar de toute autre personne physique ou morale. La part des communes dans le projet GRB est supportée par la Région flamande, alors que, dans la mesure où elles sont gestionnaires d'un réseau local d'égouttage, l'article 21, 1^o, j), du décret les exempté expressément en tant que gestionnaire de réseau. Dans la pratique, aucune commune ne relève du champ d'application de l'article 21, 1^o, du décret entrepris, et l'objectif n'a jamais été non plus de soumettre les communes aux « redevances » critiquées.

A.7. Le Gouvernement flamand reconnaît qu'on pourrait à première vue déduire de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 que les intercommunales sont non seulement exemptes des impôts fédéraux et locaux, mais également des impôts communautaires et régionaux, en ce compris les « redevances » d'élaboration et de tenue à jour entreprises. Cependant, les communes ne sont pas exemptes de ces « redevances », en sorte que les intercommunales ne le sont pas non plus. En tant que l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 aurait pour effet que les associations intercommunales seraient exemptes des « redevances » entreprises, une inégalité de traitement non justifiée et donc discriminatoire naîtrait et cette disposition ne pourrait pas être appliquée. Il est dès lors inexact de dire que seuls les gestionnaires de réseau qui ne constituent pas une intercommunale devront payer les « redevances » d'élaboration et de tenue à jour.

En tant que gestionnaires d'égouts communaux, les communes ne sont pas exemptes d'une contribution au GRB. Cette contribution - par la participation au « Geografisch Informatie Systeem (GIS-Vlaanderen) » - est couverte via l'apport public global de la moitié du prix de revient. S'agissant des autres « disciplines », pour lesquelles elles ne sont pas « exemptes », les communes sont soumises, comme d'autres autorités, à l'obligation de payer les « redevances ».

Quant à la troisième branche du moyen

A.8. Dans la troisième branche, la partie requérante relève la différence de traitement entre les gestionnaires de réseau de transport, qui sont soumis au régime des « redevances », et tous les autres utilisateurs du GRB, qui ne sont pas redevables et qui devront seulement payer une « indemnité raisonnable » pour l'utilisation du GRB, dont les informations doivent en effet être considérées comme un document administratif, alors que les deux catégories sont en réalité égales puisque les gestionnaires de réseau de transport, à l'instar de ces autres utilisateurs, ne pourront pas non plus faire un usage direct et immédiat du GRB.

Bien que le montant des rétributions qui devront être payées par les tiers doive être réglé dans un arrêté d'exécution, la différence de traitement créée par le décret conduit *ipso jure* à une violation du principe d'égalité.

A.9. Selon le Gouvernement flamand, les catégories comparées ne sont pas comparables, ou tout au moins la différence entre les catégories comparées est de nature à justifier leur traitement inégal.

La troisième branche est au demeurant non fondée parce que le grief n'a pas pour origine les dispositions entreprises, mais, éventuellement, l'arrêté d'exécution du Gouvernement flamand qui fixera le montant de l'indemnité visée.

Enfin, l'argument tiré du principe de la publicité de l'administration inscrit à l'article 32 de la Constitution n'est pas pertinent. Cette disposition garantit un accès pour tous et peu onéreux aux documents administratifs concernant le justiciable; elle ne s'applique toutefois pas à l'accès au GRB et à son utilisation, *a fortiori* pas à des fins commerciales, en sorte que l'accès au GRB et son utilisation ne sauraient être soumis à une rétribution qui en couvre les frais. La nature des documents dont l'obtention d'un exemplaire peut être soumise à une rétribution est à ce point différente que le montant des deux types de rétribution peut différer pour cette raison.

- B -

B.1. Le recours en annulation est dirigé contre les articles 16, 18 et 22 à 41 du décret de la Région flamande du 16 avril 2004 « relatif au ‘ Grootchalig Referentie Bestand (GRB) ’ (Base de données des références à grande échelle) ».

L'article 16 du décret détermine les modalités d'octroi de l'accès au GRB :

« Le Gouvernement flamand détermine, sur la proposition du comité directeur GIS-Vlaanderen et après avoir sollicité l'avis du Conseil GRB, les modalités d'accès au GRB et les conditions qui s'appliquent à l'utilisation des données de référence à grande échelle qui y sont reprises.

Les participants à GIS-Vlaanderen et les gestionnaires de réseau des réseaux de distribution physiques reçoivent en tout cas un accès gratuit au GRB ainsi qu'aux données de référence géographiques à grande échelle qui y figurent ».

L'article 18 du décret règle de manière générale le financement de l'élaboration, de la tenue à jour et de la gestion du GRB :

« L'élaboration, la tenue à jour et la gestion du GRB sont financées par :

1° une dotation annuelle de la Région flamande à la Vlaamse Landmaatschappij au besoin de l'OC;

2° le produit des indemnités visées à la section 11 du présent chapitre qui reviennent à la Région flamande en vertu de l'article 20;

3° le produit des indemnités visées à la section III du présent chapitre.

Les produits visés aux 2° et 3° de l'alinéa précédent sont intégralement attribués à la Vlaamse Landmaatschappij et affectés exclusivement par cette dernière à ce financement ».

La partie requérante dirige en outre son recours contre toutes les dispositions (les articles 22 à 41) de la section 3 du chapitre VII (« Financement ») du décret, qui porte sur les « redevances » instaurées en vue du financement de l'élaboration, de la tenue à jour et de la gestion du GRB.

L'article 22 établit le principe de la récupération, d'une part (paragraphe 1er), de la moitié des frais d'élaboration du GRB par l'imposition d'une « redevance » d'élaboration

unique (concrétisée aux articles 24 à 28) et, d'autre part (paragraphe 2), des frais de tenue à jour par l'imposition d'une « redevance » annuelle de tenue à jour (concrétisée aux articles 29 et 30). L'article 23 dispose de manière générale que les « redevances » sont dues par la personne qui est, en date du 31 décembre de l'exercice imposable, gestionnaire du réseau de transport ou de détail concerné.

L'article 24 définit ce qu'il convient d'entendre par frais d'élaboration récupérables pour un projet entrant dans le cadre du GRB. L'article 25 fixe le montant de base de la « redevance » d'élaboration, tandis que les articles 26 et 27 déterminent le mode de calcul de la « redevance » d'élaboration pour les réseaux de détail et que l'article 28 règle le mode de calcul de la « redevance » d'élaboration pour les réseaux de transport.

De la même manière, l'article 29 définit le montant de base de la « redevance » de tenue à jour et l'article 30 fixe le mode de calcul de la « redevance » annuelle de tenue à jour pour les réseaux de détail (paragraphe 1er et 2) et pour les réseaux de transport (paragraphe 3).

Les articles 31 à 41, qui constituent la sous-section 3, concernent l'établissement et le recouvrement des « redevances » d'élaboration et de tenue à jour ainsi que les moyens de contrainte qui peuvent être utilisés dans ce cadre.

Quant à la recevabilité et à l'étendue du recours

B.2. Le Gouvernement flamand conteste la recevabilité du recours en annulation. Il renvoie aux conditions fixées dans la jurisprudence de la Cour relatives à la recevabilité du recours introduit par une association sans but lucratif. Le Gouvernement flamand estime en outre que la partie requérante ne démontre pas qu'elle est directement et défavorablement affectée par chacune des dispositions entreprises.

B.3. Lorsqu'une association sans but lucratif se prévaut d'un intérêt collectif, il est requis que son objet social soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que l'intérêt collectif ne soit pas limité aux intérêts individuels des membres; que la norme entreprise soit susceptible d'affecter cet objet; qu'il n'apparaisse enfin pas que cet objet social n'est pas ou n'est plus réellement poursuivi.

B.4.1. La partie requérante est une association sans but lucratif qui a notamment pour objet de défendre les intérêts de ses affiliés propriétaires et/ou exploitants des canalisations de transport de tous types de produits, situées en Belgique. A cette fin, elle peut prendre position et représenter ses membres auprès des organismes publics belges ou européens ou de tout autre organisme de droit privé, ainsi que vis-à-vis de l'opinion publique. Les pièces produites par la partie requérante montrent qu'elle poursuit cet objet social depuis sa création et qu'elle a également été entendue en tant qu'organisation représentative dans le cadre de l'élaboration du décret entrepris. Elle satisfait dès lors aux conditions requises pour introduire un recours en annulation recevable en qualité d'association sans but lucratif.

B.4.2. La partie requérante ne démontre cependant pas que son objet social peut être affecté par toutes les dispositions qu'elle entreprend. Elle a seulement un intérêt à obtenir l'annulation des dispositions qui instaurent les « redevances » litigieuses à charge des gestionnaires d'un réseau de transport et à celles qui en déterminent les modalités. Sur la base de son objet social, elle ne peut pas agir pour les gestionnaires des réseaux de détail, et ne saurait dès lors faire valoir un intérêt à l'annulation des dispositions qui règlent la contribution des gestionnaires des réseaux de détail au financement du GRB et les modalités de cette contribution.

De surcroît, la partie requérante articule exclusivement des moyens dirigés contre le principe de l'assujettissement des réseaux de transport à la « redevance » d'élaboration et à la « redevance » de tenue à jour, en sorte qu'elle n'a aucun intérêt à l'annulation des dispositions qui règlent l'utilisation du GRB (article 16) et fixent le principe d'une « redevance » d'élaboration et de tenue à jour (article 22), ni à l'annulation des dispositions générales relatives à l'établissement et au recouvrement des « redevances » d'élaboration et de tenue à jour (articles 31 à 41), contre lesquelles elle n'invoque pas non plus de moyens distincts.

B.4.3. Le recours introduit par l'a.s.b.l. Fédération des transporteurs par pipeline n'est dès lors recevable qu'en tant qu'il est dirigé contre les articles 18, 23, 28, 29 et 30, § 3, du décret du 16 avril 2004.

Quant au fond

B.5. La partie requérante invoque comme moyen unique la violation des articles 10, 11, 170, § 2, et 172 de la Constitution.

Dans la première branche du moyen unique, elle fait valoir que le principe d'égalité serait violé en ce que les dispositions entreprises imposent aux gestionnaires de réseaux de transport des « redevances » qui doivent être considérées comme un impôt, sans qu'existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens utilisés, à savoir les « redevances » qui ne sont imposées qu'aux gestionnaires de réseau, et le but visé, à savoir le financement du GRB dont feront surtout usage les autorités, c'est-à-dire la collectivité en général.

B.6.1. Les dispositions entreprises ont pour but, en prévoyant une « redevance » d'élaboration et une « redevance » de tenue à jour, de régler la contribution des gestionnaires de réseaux de transport au financement du GRB.

B.6.2. Le but du GRB a été commenté comme suit dans l'exposé des motifs du décret :

« GRB est l'abréviation de ' Grootschalig Referentie Bestand ' (' Base de données de référence à grande échelle '), un système de base de données contenant des données de référence à grande échelle concernant le territoire de la Région flamande. Le GRB entend constituer une base géographique commune sur laquelle tous les utilisateurs pourront greffer leurs propres données. Cette greffe peut être aussi bien géographique, auquel cas les données du GRB sont utilisées sur des cartes, que thématique, auquel cas les tableaux et bases de données respectifs des utilisateurs enrichiront et compléteront les données de référence à grande échelle.

Le contenu de référence du GRB ne reprend que les informations géographiques et caractéristiques d'immeubles, d'ouvrages d'art ou de parcelles, les voies publiques et leurs équipements, les cours d'eau et pièces d'eau ainsi que les voies ferrées. Le nombre d'éléments repris a été volontairement limité à des données de référence bien définissables et conventionnellement admises en raison du prix de revient de l'élaboration du fichier, d'une part, et de l'engagement à sa tenue à jour, d'autre part.

D'un point de vue cartographique, le GRB se situe à un niveau entre les plans à très grande échelle (1/100) et la carte topographique à 1/5.000. Les bases de données spécifiques des utilisateurs du GRB, comme une matrice cadastrale, un registre de permis, un fichier de canalisations, ne feront pas partie intégrante du GRB; elles pourront toutefois être greffées par les utilisateurs sur les données à grande échelle standardisées » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2003-2004, n° 2051/1, p. 4).

Il a été fait référence au décret du 17 juillet 2000 « relatif au ‘ Geografisch Informatie Systeem Vlaanderen ’ (‘ Système d’information géographique de la Flandre ’) », dans lequel l’élaboration du GRB a été proposée comme cadre de référence topographique à grande échelle pour la Flandre, appelé à se développer en tant que système d’information géographique opérationnel, et auquel d’autres bases de données pourront être reliées :

« Le décret sur le GRB [...] doit offrir aux partenaires publics un modèle selon lequel ils doivent développer leur propre système d’information. Pour le secteur utilitaire, ce décret sur le GRB est l’instrument permettant, d’une part, de régler le cofinancement, en l’espèce via un régime de perceptions, et, d’autre part, de fixer les garanties et autres conditions en vue d’une utilisation appropriée » (*ibid.*, p. 3).

B.6.3. L’intérêt qu’offre le GRB au secteur utilitaire a été décrit comme suit :

« Les principales applications GRB du secteur utilitaire sont l’enregistrement des canalisations et la gestion des réseaux. Dans les deux cas, il s’agit d’applications techniques utilisant un *fichier graphique local* (la ‘ carte de base ’) dans des bureaux de dessin. Vu ces accents graphiques, l’approche base de données pour le GRB n’est pas une exigence directe du secteur utilitaire.

Cet intérêt et cette demande d’une carte de base commune de la part du secteur utilitaire se concentrent néanmoins sur :

- les lieux où s’effectuent les modifications (lotissements, nouvelles voies, réaménagements) et où, par conséquent, des activités de terrain s’organisent et des câbles sont posés;
- les lieux où des câbles sont posés;
- les communes où il n’existe pas encore de cartes à grande échelle. Là où des cartes de base à grande échelle sont disponibles, celles-ci ont déjà été utilisées pour l’enregistrement des canalisations et il n’y a pas de besoin urgent de redéfinition. Certains efforts seront toutefois fournis pour ne pas laisser ces cartes tomber irrémédiablement en désuétude;
- la voie publique et les riverains, parce que c’est précisément à ces endroits que les réseaux de distribution opèrent dans les mêmes tranchées. La zone intérieure n’est recherchée pour les entreprises de transport que pour des raisons de sécurité et d’efficacité (transport de gaz et d’eau potable). Etant donné que dans le GRB, la zone intérieure est moins détaillée, le GRB ne contenant que des parcelles, des bâtiments et des cours d’eau, on s’attend à ce qu’il y ait malgré tout un besoin fréquent de mesures terrestres complémentaires distinctes;
- cette dernière exigence de mesures distinctes demeure *a fortiori* si les codes et conventions existant dans les différentes réglementations ne sont pas alignés sur le GRB.

En deuxième lieu, l'uniformisation et la disponibilité de *la donnée 'adresse'* semblent également importantes. Grâce à l'adresse, un raccordement de maison local peut être mis en relation avec un abonné, par exemple pour l'envoi d'interventions. Il va de soi qu'un grand nombre d'applications administratives seront greffées sur la donnée 'adresse' » (*ibid.*, p. 5).

B.6.4. Le décret prévoit un cofinancement par la Région flamande et le secteur utilitaire, correspondant à l'intégralité des frais d'élaboration du GRB et au coût net de la tenue à jour de la partie opérationnelle du GRB. Cette mesure se fonde sur les considérations suivantes :

« Les 'applications utilisateur' du secteur utilitaire et de l'autorité (voir ci-dessus) ne sont pas foncièrement différentes. L'autorité compte toutefois sur un usage multifonctionnel alors que le secteur utilitaire propose surtout ses applications éprouvées. C'est également pour cette raison que l'autorité demande des données systématiques et couvrant des domaines tant publics que particuliers et préfère la polyvalence de l'approche base de données. La Région flamande souhaite en outre conserver les droits de propriété indivis sur ces données. Une contribution égale dans les frais d'élaboration du GRB est équitable et reflète la valeur d'usage.

Alors que la répartition 50/50 pour l'élaboration se base clairement sur la valeur d'usage égale escomptée, deux réflexions complémentaires s'imposent s'agissant de la tenue à jour. D'une part, le secteur utilitaire est particulièrement intéressé par les mutations de terrain là où il doit lui-même effectuer des interventions importantes (notamment lorsqu'il s'agit de lotissements); d'autre part, les nombreuses petites mutations isolées apparaissant de manière diffuse sont beaucoup moins critiques pour lui. En effet, un câble de distribution introduit dans le système d'enregistrement des canalisations n'est pas déplacé par la construction d'une maison supplémentaire dans la rue, une esquisse locale du raccordement suffisant dans leur système.

Etant donné que, dans le cadre de la tenue à jour, les prix unitaires des mesures de terrains d'une mutation sont bien plus élevés que ceux des mesures pour l'élaboration du GRB, il convient de garder un œil fort critique sur l'urgence souhaitée des mises à jour. L'autorité (locale) est ici bien davantage demandeuse d'une tenue homogène et actuelle des fichiers, couvrant l'ensemble du domaine concerné.

Ces considérations n'inversent pas de manière significative, dans une direction déterminée, l'équilibre entre autorité et secteur utilitaire et il a dès lors été admis d'appliquer, pour les frais de tenue à jour non allouables, la même répartition du coût que pour l'élaboration.

Une clé de répartition du coût a été proposée autour des principes suivants :

- l'autorité et le secteur utilitaire apportent chacun une contribution égale. La part de l'autorité est entièrement supportée par la Région flamande. Cette répartition égale correspond à l'avantage d'utilisation similaire que les deux secteurs tireront du GRB;
- au sein du secteur utilitaire, les partenaires sont identifiés sur la base de la détention d'une licence et de leurs disciplines respectives. A cet égard, deux types de réseaux physiques

sont distingués : le réseau de détail, lié à l'infrastructure de distribution, et le réseau de transport, utilisé à des fins de transport. La clé de répartition mutuelle des frais se fonde sur trois principes :

1° il y a aujourd'hui cinq disciplines exploitant un réseau de détail : conduites d'eau potable, conduites de gaz naturel, signaux radio et TV, câbles téléphoniques et électricité. Chaque réseau de détail contribue de manière égale;

2° tous les réseaux de transport pris ensemble représentent une part du total comparable à la part d'un réseau de détail moyen. Parmi les transporteurs, cette part est répartie proportionnellement à la longueur physique de leurs réseaux respectifs;

3° lorsque deux réseaux de détail ou plus occupent chacun une part exclusive respective d'une certaine zone, cette part est fixée proportionnellement au nombre de compteurs de consommation installés.

L'autorité flamande préfinance l'élaboration du GRB et établit une facture relative au projet à l'intention du secteur utilitaire » (*ibid.*, pp. 7-8).

B.6.5. Les « redevances » litigieuses d'élaboration et de tenue à jour à charge des gestionnaires des réseaux de transport sont des taxes rémunératoires perçues afin de compenser une dépense d'intérêt général, à savoir le financement de l'élaboration et de la tenue à jour du GRB.

Bien qu'une telle dépense d'intérêt général bénéficie à un grand nombre de personnes, ou même à tous au sein de la collectivité, le propre d'une taxe rémunératoire est qu'elle soit imposée, en vue du financement des frais dans l'optique desquels elle est établie, à ceux dont l'autorité taxatrice considère qu'ils peuvent tirer le plus grand avantage de ces frais, peu importe si les redevables font ou non usage du service financé au moyen de cette taxe. Les redevables n'ont d'ailleurs pas la possibilité d'échapper de la sorte à la taxe prévue.

Le principe d'égalité et de non-discrimination serait violé si la présomption qui sous-tend la perception de la taxe se fondait sur des critères manifestement déraisonnables, compte tenu du but et des effets de la mesure.

B.6.6. En tant qu'elle allègue que l'intérêt immédiat pour les exploitants de réseaux de transport ne serait pas significatif, la partie requérante tient seulement compte de ses propres attentes dans la cartographie des zones de projet, à savoir que des données utiles - pour elle exclusivement ou non - soient inscrites sur une carte. Cependant, le GRB entend constituer

une base de données géographiques commune sur laquelle tous les utilisateurs pourront greffer leurs propres données, tant graphiques que thématiques, de sorte que le GRB est utile en tant que base de données standardisées à grande échelle et bénéficie dès lors au secteur utilitaire dans la mesure décrite en B.6.3. En effet, tant l'autorité que le secteur utilitaire ont besoin d'un plan détaillé, complet, uniforme et moderne, à usage multifonctionnel. Le GRB offre une base de données solide et stable pour l'échange d'informations entre les administrations et le secteur utilitaire et évite que chaque partenaire doive, chacun pour soi, faire les investissements et fournir les efforts nécessaires pour disposer du même fichier de base (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2003-2004, n° 2051/2, p. 4).

B.6.7. Lors de l'établissement d'un impôt, l'autorité taxatrice - en l'espèce le législateur décréteil - dispose d'un large pouvoir d'appréciation. La Cour ne saurait en la matière substituer son appréciation à celle du législateur décréteil compétent. La Cour peut toutefois considérer l'intervention décrétille comme inconstitutionnelle si la différence de traitement a des effets manifestement déraisonnables.

B.6.8. L'avantage décrit ci-dessus que tous les utilisateurs du secteur utilitaire tirent de l'élaboration du GRB présente un fondement suffisant pour désigner les gestionnaires des réseaux de transport comme également redevables des « redevances » d'élaboration et de tenue à jour.

La répartition égale des frais entre l'autorité et le secteur utilitaire démontre que le législateur décréteil aperçoit que l'initiative bénéficie également à la collectivité dans son ensemble et doit pour cette raison également être financée de manière substantielle par des moyens généraux, à savoir ceux issus du budget de la Région flamande. Le point de départ pour la répartition des frais au moyen des « redevances » à charge du secteur utilitaire, ainsi qu'il a été exposé en B.6.4, à savoir cinq sixièmes pour les gestionnaires des réseaux de détail et un sixième pour les gestionnaires des réseaux de transport, n'est pas déraisonnable, même en tenant compte des modifications que ce rapport peut subir en fonction de la présence concrète de gestionnaires de réseaux physiques de canalisations dans chacune des 352 zones de projet qui doivent être cartographiées.

La mesure n'est donc pas manifestement disproportionnée à l'objectif poursuivi par le législateur décentralisé, compte tenu des motifs qui justifient le régime de financement et la répartition des frais entre l'autorité et les gestionnaires de réseau, d'une part, et entre les différentes catégories de gestionnaires de réseau, d'autre part.

B.6.9. Le moyen en sa première branche ne peut être accueilli.

B.7. Dans la deuxième branche du moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10, 11, 170, § 2, et 172 de la Constitution, en ce que la répartition des « redevances » entre les gestionnaires des réseaux de détail et des réseaux de transport ne tient pas compte de l'exemption des « redevances » litigieuses à laquelle les intercommunales ont droit sur la base de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, en sorte que lors de la répartition des « redevances » entre les autres gestionnaires de réseau, les gestionnaires des réseaux de transport devront, en raison de l'ampleur du montant des « redevances » découlant de cette répartition, contribuer de manière disproportionnée au financement du GRB.

B.8.1. L'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales énonce :

« Sans préjudice des dispositions légales existantes, les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'Etat ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public ».

B.8.2. Il résulte de l'article 21 du décret du 16 avril 2004 que les communes, sauf si elles agissent en tant que gestionnaires de l'infrastructure d'égouttage locale (article 21, 1^o, *littera j*)), sont considérées comme des gestionnaires de réseaux de détail et de transport soumis à la taxe.

Dans son arrêt n° 14/2004 du 21 janvier 2004, la Cour a jugé que l'exemption fiscale dont se prévaut une intercommunale sur la base de l'article 26 précité de la loi du 22 décembre 1986 viole le principe d'égalité et de non-discrimination lorsque les communes, comme les autres personnes morales de droit public, sont soumises à l'impôt pour lequel l'intercommunale invoque l'exemption générale précitée. Compte tenu de l'objectif de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, à savoir exempter les intercommunales d'impôts auxquels les communes ne sont pas soumises, il y a également lieu en l'espèce de postuler

qu'une possibilité d'exemption des intercommunales en tant que gestionnaires de réseau sur la base de l'article 26 précité de la loi du 22 décembre 1986, à défaut d'une exemption des communes sur la base du décret entrepris du 16 avril 2004 et d'une motivation particulière lors des travaux préparatoires de ce décret sur laquelle pareille exemption pourrait se fonder, n'est pas compatible avec le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.8.3. Compte tenu de l'interprétation de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 faite en B.8.2, le moyen en sa deuxième branche ne peut être accueilli.

B.9. Dans la troisième branche du moyen, la partie requérante invoque la violation des articles 10, 11, 170, § 2, et 172 de la Constitution, en ce que les gestionnaires des réseaux de transport sont soumis au régime des « redevances » et que les autres utilisateurs du GRB ne devront payer qu'une rétribution raisonnable pour son utilisation, alors que ni les gestionnaires de réseau ni les autres utilisateurs ne peuvent faire un usage direct et immédiat du GRB.

B.10. Il existe entre les deux catégories de personnes, à savoir les gestionnaires des réseaux de transport et les autres utilisateurs du GRB, une différence objective qui est, en outre, pertinente au regard de l'objectif poursuivi. En effet, les gestionnaires des réseaux de transport doivent être considérés comme une catégorie d'utilisateurs du GRB qui ont un intérêt à l'élaboration du GRB principalement collectif et allant au-delà du niveau local, comme décrit en B.6.2 et B.6.3, alors que l'intérêt des autres utilisateurs est principalement individuel et local. Cette distinction objective et pertinente justifie la différence de traitement entre les deux catégories de personnes.

Dans cette perspective, il n'est pas déraisonnable, de surcroît, de soumettre une catégorie de personnes, à savoir celle des gestionnaires de réseau, à une contribution structurelle au financement de l'élaboration, de la tenue à jour et de la gestion du GRB, au moyen d'un régime de « redevances », et de soumettre les autres utilisateurs à une contribution occasionnelle, en relation directe avec la délivrance des informations qu'ils désirent.

B.11. Le moyen en sa troisième branche ne peut être accueilli.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le 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 30 novembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts