

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

ARRÊT

n° 236.108 du 13 octobre 2016

211.154/XV-2426

En cause :

la s.a. GREEN WIND,
ayant élu domicile chez
Me O. ARMAND, avocat,
square de Meeûs 1
1000 Bruxelles,

contre :

1. la ville de Chimay,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,
2. la province de Hainaut,
3. la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
Me E. BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons,

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 décembre 2013 par la s.a. «Green Wind»,
qui tend à l'annulation du règlement-taxe «sur les mâts d'éoliennes destinés à la
production industrielle d'électricité» (exercices 2014-2019), adopté le 26 juin 2013
par le conseil communal de Chimay;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au
Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 9 septembre 2016, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 4 octobre 2016 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. M. LEROY, président chambre;

Entendu, en leurs observations, Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la première partie adverse et Me C. DELHOUX, *loco* Me E. BALATE, avocat, comparaissant pour la troisième partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que le conseil communal de Chimay a adopté le 26 juin 2013 un règlement-taxé «sur les mâts d'éoliennes destinés à la production industrielle d'électricité» pour les exercices fiscaux 2014 à 2019», rédigé comme suit:

« Vu les articles L1122-30, L1133-1 et L1133-2 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Vu les articles L3321-1 à L3321-12 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;

Vu la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale;

Vu l'arrêté royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure de la réclamation contre une imposition provinciale ou communale;

Vu la circulaire du 10 mai 2000 du Ministère de l'Intérieur déterminant la procédure devant le Collège communal en matière de réclamation contre une imposition communale;

Considérant que la Commune de Chimay doit se doter des moyens nécessaires afin d'assurer l'exercice de sa mission de service public;

Qu'en vertu de l'autonomie qui leur est reconnue par la Constitution, les communes peuvent choisir librement les bases, l'assiette et le taux des impositions dont elles apprécient la nécessité au regard des besoins auxquels elles estiment devoir pourvoir;

Considérant qu'outre l'aspect financier, l'objectif secondaire poursuivi par la Commune en taxant les mâts destinés à la production industrielle d'électricité, est lié à des considérations environnementales ou paysagères;

Considérant que, du fait de leur situation en plein air et en hauteur, les installations visées par la taxe sont en effet particulièrement visibles et peuvent dès lors constituer une nuisance visuelle et une atteinte au paysage dans un périmètre relativement important;

Considérant qu'il convient dès lors de compenser l'incidence que les mâts et pales produisent sur l'environnement, d'autant que pareilles installations sont sujettes à prolifération;

Considérant que la production électrique d'une éolienne, et donc sa rentabilité financière, dépend directement de la puissance de sa turbine, laquelle est d'autant plus élevée que son mât est haut et que ses pales sont grandes;

Considérant que le montant de la taxe est dès lors fixé en fonction de la puissance de la turbine dans la mesure où celle-ci détermine l'importance des bénéfices générés et conditionne l'étendue de l'impact environnemental et paysager induit par le mât et les pales de l'éolienne;

Considérant qu'en effet, les sièges sociaux ou administratifs des sociétés sujettes à la taxe ne se trouvent pas sur le territoire de la Commune, laquelle ne retire dès lors de ces implantations aucune compensation directe ou indirecte, malgré les inconvénients auxquels elle est confrontée;

Considérant que la Commune de Chimay n'entend aucunement fixer le taux de la taxe de manière dissuasive mais bien de manière raisonnable par rapport à ce qu'elle estime être une charge imposée à la collectivité et liée à cette considération environnementale ou esthétique;

Arrête

Art. 1: Il est établi, pour l'exercice 2014 à 2019, une taxe communale sur les mâts d'éoliennes destinés à la production industrielle d'électricité.

Sont visés les mâts d'éoliennes existant au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition et placés sur le territoire de la Commune pour être raccordés au réseau à haute tension de distribution d'électricité.

Art. 2: La taxe est due par le ou les propriétaires du mât au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition.

Art. 3: La taxe est fixée comme suit par mât visé à l'article 1^{er}:

Pour une puissance inférieure à 2,5 mégawatts: 12.500 euros

Pour une puissance comprise entre 2,5 et 5 mégawatts: 15.000 euros

Pour une puissance supérieure à 5 mégawatts: 17.500 euros

Art. 4: La taxe est perçue par voie de rôle

Elle est payable dans les deux mois de la délivrance de l'avertissement-extrait de rôle. À défaut de paiement dans ce délai, il est fait application des règles relatives aux intérêts de retard en matière d'impôts d'État sur le revenu.

Art. 5: La commune adresse au contribuable une formule de déclaration que celui-ci est tenu de renvoyer dûment remplie et signée, avant l'échéance mentionnée sur ladite formule. Le contribuable qui n'a pas reçu de formule de déclaration est tenu de déclarer à la commune, au plus tard le 31 mars suivant l'exercice d'imposition, les éléments nécessaires à taxation.

Art. 6: La non-déclaration dans les délais prévus ou la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise de la part du contribuable entraîne l'enrôlement d'office de la taxe.

Art. 7: En cas d'enrôlement d'office, la taxe due est majorée d'un montant égal ou double de celle-ci.

Art. 8: Les clauses concernant l'établissement, le recouvrement et le contentieux sont celles des articles L3321-1 à L3321-12 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, de la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale et de l'Arrêté Royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure devant le Collège des Bourgmestre et Échevins en matière de réclamation contre l'imposition provinciale ou communale.

Art. 9: La présente délibération sera transmise pour approbation aux autorités de tutelle.»;

Considérant que le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville a approuvé ce règlement le 30 juillet 2013;

Procédure

Considérant que la province de Hainaut n'est pas intervenue dans l'élaboration ou l'approbation de l'arrêté attaqué; qu'il y a lieu de la mettre hors de cause;

Recevabilité

Considérant que la Région wallonne soutient que pour établir la recevabilité du recours, «il appartiendra à la partie requérante d'apporter la preuve qu'elle a bien été taxée ou qu'elle le sera vraisemblablement sur base du règlement-taxé contesté au cours de l'exercice d'imposition concerné»;

Considérant que la requérante exploite déjà quatre éoliennes sur le territoire de Chimay, et qu'elle se propose d'en installer cinq autres; qu'elle a intérêt à attaquer le règlement qui taxe ces installations;

Moyens

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des «textes normatifs visant à promouvoir l'énergie renouvelable»; qu'en introduction au moyen, elle relève que la directive n° 2009/28/CE du Parlement européen et du Conseil du 23 avril 2009 «relative à la promotion de l'utilisation de l'énergie produite à partir de sources renouvelables et modifiant puis abrogeant les directives 2001/77/CE et 2003/30/CE» a été transposée en droit régional wallon par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 novembre 2006 «relatif à la promotion de l'électricité produite au moyen de sources d'énergie renouvelables ou de cogénération»; qu'elle cite également la décision du Gouvernement wallon du 21 février 2013, modifiée le 11 juillet 2013, concernant le cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes en Région wallonne; qu'elle souligne que l'Union européenne s'est fixé comme objectif de produire 20 % de sa consommation énergétique à partir des sources d'énergies renouvelables d'ici à l'année 2020, que la Belgique s'est engagée à ce que la production de 13 % de sa consommation soit assurée par des sources d'énergies renouvelables, et que la Région wallonne a pris comme engagement de tendre à ce que 20 % de sa consommation finale soit assurée par ce type d'énergie en 2020; qu'elle estime que la partie adverse viole l'esprit de ces normes et engagements en taxant une énergie spécialement promue par les textes

et prises de position précitées; qu'elle affirme que le règlement-taxe s'inscrit dans une logique de sanction et que la paix fiscale est mise à mal;

qu'en une première branche, elle relève que le règlement-taxe se justifie par le besoin d'obtenir une compensation pour les nuisances environnementales et paysagères, ce qui ressortirait du procès-verbal du conseil communal; qu'elle fait valoir que la délivrance des permis unique délivrés pour la construction et l'exploitation de ses mâts éoliens sur le territoire de la ville de Chimay est intervenue à la suite de l'analyse par l'autorité délivrante de l'étude d'incidences sur l'environnement annexée à sa demande et dans le respect de la réglementation applicable qui prévoit un cadre légal et technique strict pour le développement éolien, plus spécifiquement pour le confort visuel; qu'elle précise que la décision du Gouvernement wallon du 21 février 2013, modifiée le 11 juillet 2013, relative au cadre de référence pour l'implantation d'éoliennes – qu'elle reproduit partiellement – contient les critères à respecter pour l'implantation de ces installations, dont ceux relatifs au confort visuel; qu'elle considère qu'il est contradictoire de vouloir sanctionner l'activité éolienne en question qui répond pourtant strictement aux règles édictées pour encadrer les nuisances visuelles; qu'elle critique le fait que les mêmes pouvoirs publics interviennent pour autoriser l'exploitation, puis pour la sanctionner en la taxant; qu'elle y voit une source d'instabilité juridique et une contradiction entre les décisions prises par la Région wallonne et la partie adverse; qu'elle soutient que «l'administration publique agit alors en qualité de juge et partie lorsqu'elle s'autorise à critiquer et pénaliser au niveau communal un droit qu'elle a pourtant elle-même accordé au niveau régional»; qu'elle estime que c'est par erreur que la ville de Chimay croit pouvoir déroger aux textes de promotion de l'énergie renouvelable en se justifiant par la nécessité d'obtenir une compensation pour la gêne procurée par des aménagements dont l'emplacement a été expressément autorisé par la loi;

qu'en une seconde branche, elle conteste que l'implantation d'éoliennes sur le territoire d'une commune n'implique aucune compensation directe ou indirecte, comme l'indique le préambule de l'acte attaqué; qu'elle relève que lorsque le développement éolien intervient sur un terrain de la commune, cette dernière obtient des compensations directes; qu'elle affirme que l'implantation d'éoliennes sur le territoire d'une commune a pour effet de diminuer le coût du transport de l'électricité pour l'intercommunale, ce qui se traduit soit par une réduction des factures d'électricité des clients, soit par une contribution au financement de l'intercommunale; qu'elle considère que l'implantation d'éoliennes consiste en une source de développement économique pour la Région wallonne, ce qui entraîne une compensation financière indirecte pour la commune; qu'elle cite également, comme compensation, les précomptes immobiliers payés par les opérateurs; qu'elle épingle la création d'emplois consécutifs à la réalisation du parc éolien; qu'elle indique qu'elle acquitte une redevance de 5.000 EUR par an indexés depuis mai 2009 qu'elle paie au CPAS de Chimay pour une servitude perpétuelle de passage de lignes électriques souterraines et pour une servitude de passage et d'implantation d'une plate-forme nécessaire à la construction du parc éolien, à son dépannage, à sa maintenance et à son démantèlement; qu'en réplique, elle affirme qu'il y a bien une compensation dans le chef de la ville de Chimay du fait des installations éoliennes dès lors que cette dernière bénéficie indirectement des impôts payés par elle, en sa qualité de société de droit belge soumise à l'impôt des sociétés; qu'elle relève encore

Considérant, quant aux arguments avancés en introduction au moyen, que le règlement attaqué établit une taxe, dont la nature est fondamentalement différente d'une sanction; qu'une taxe ne peut porter que sur une situation légale, et qu'elle n'a ni pour objet ni pour effet d'interdire le maintien de cette situation; qu'il peut seulement arriver qu'une taxe tende, à titre accessoire, à inciter les contribuables à réduire l'activité taxée ou à s'en détourner;

Considérant, sur la première branche, que les passages du préambule critiqués par cette branche du moyen se présentent comme étant relatifs à un «objectif secondaire»; qu'ils apparaissent effectivement comme surabondants; que leur éventuelle inadéquation ne pourrait entraîner l'annulation de l'acte attaqué; que le moyen n'explicite pas en quoi la poursuite de cet objectif secondaire induirait une violation des «textes normatifs visant à promouvoir l'énergie renouvelable» sur la violation desquels le moyen repose; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, «qui impliquent le principe constitutionnel d'égalité et une exigence de proportionnalité et de rationalité»; qu'elle fait valoir qu'en 2009, le règlement-taxe sur les installations éoliennes de la commune d'Alveringem en Flandre a été suspendu par le ministre flamand pour cause de violation de l'intérêt général et de la directive n° 2009/28/CE; qu'elle relève que, depuis lors, aucune commune flamande n'est autorisée à lever une telle taxe; qu'elle

estime qu'accepter une telle taxe du côté wallon entraînerait une bipolarisation de la Belgique et conduit à une discrimination; qu'elle dit ne pas voir quel critère pourrait permettre de différencier les opérateurs situés dans l'une ou l'autre région du pays;

qu'en réplique, elle affirme que le cadre européen s'impose aux autorités nationales; qu'elle estime que la Région flamande a agi dans le respect de la législation européenne en suspendant le règlement-taxa précité, au contraire de la Région wallonne; qu'elle répète qu'elle considère qu'il y a une différence de traitement non objectivement et raisonnablement justifiée entre les opérateurs éoliens présents sur le territoire wallon et ceux officiant en Flandre; qu'elle critique le motif relatif à l'amélioration des finances communales; qu'elle affirme que la partie adverse aurait dû démontrer que l'état de ses finances ou de son budget appelle l'établissement d'une nouvelle taxe;

Considérant que la seule circonstance – au demeurant non établie, étant donné que ni le règlement d'Alveringem ni la décision l'annulant ne sont versés au dossier – que l'autorité de tutelle compétente en Région flamande aurait annulé un règlement comparable, ne permet pas d'établir une violation de la règle de l'égalité devant la loi; que la règle constitutionnelle de l'autonomie communale appliquée à la matière fiscale emporte nécessairement que des taxes différentes puissent être perçues d'une commune à l'autre; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation de l'article 172 de la Constitution»; qu'elle considère que le règlement-taxa attaqué ne tient pas compte de l'importance des investissements financiers que les mâts industriels nécessitent, seuls visés par la taxe; qu'elle souligne que le coût moyen de l'investissement par mégawatt installé est de 1,49 million d'euros, à savoir 3,73 millions d'euros pour chacune de ses turbines de 2,5 mégawatt; qu'elle considère discriminatoire de limiter la taxation aux seuls mâts industriels, à l'exclusion des éoliennes privées ou isolées; qu'en réplique, elle fait observer que la partie adverse n'indique pas en quoi les éoliennes des particuliers n'impactent pas l'environnement et le paysage; qu'elle estime qu'il existe une discrimination entre, d'une part, les contribuables disposant d'éoliennes privées – qui cessent de se raccorder au réseau public et épargnent ainsi le paiement des factures afférentes à ce raccordement – et, d'autre part, les contribuables ne possédant pas une éolienne particulière; qu'elle compare leurs situations respectives à celles des propriétaires et locataires face au précompte immobilier;

Considérant que le règlement attaqué ne vise que «les mâts d'éoliennes destinés à la production industrielle d'électricité»; qu'il n'est pas manifestement déraisonnable dans le chef de la partie adverse d'avoir pris en compte les bénéfices générés par l'exploitation des parcs éoliens, ainsi que leur impact paysager spécifique pour exclure du champ d'application du règlement-taxa attaqué les autres producteurs d'électricité présents sur son territoire; qu'en effet, si la requérante insiste sur les investissements substantiels nécessaires à l'installation des parcs éoliens, elle ne conteste pas que des bénéfices importants en résultent, qui sont substantiellement plus élevés que ceux que génèrent les éoliennes privées; qu'il n'est

par ailleurs pas contesté que les parcs éoliens ont une visibilité sans commune mesure avec celle des autres sources de productions d'électricité; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de la violation de «la liberté de commerce et d'industrie et l'intérêt général» et de «l'excès de pouvoir, du caractère arbitraire de la taxe»; qu'elle considère que la taxe est arbitraire; qu'elle s'autorise de la paix fiscale et de la circulaire du 23 juillet 2013; qu'elle relève qu'en application du règlement-taxe litigieux, elle sera redevable de la somme de 135.000 euros par an; qu'elle y voit une entrave à sa liberté de commerce et d'industrie; qu'elle cite l'arrêt n° 10/93 du 11 février 1993 de la Cour d'arbitrage et estime qu'en l'occurrence, il n'existe aucune nécessité de limiter la liberté de commerce et d'industrie, sachant que la limitation est disproportionnée au regard du but poursuivi et ne peut pas être justifiée par l'intérêt général; qu'elle soutient que le deuxième considérant du préambule du règlement-taxe attaqué est formulé de manière vague et insuffisamment détaillée; que, selon elle, le but poursuivi est de dissuader le développement des projets éoliens sur le territoire de la partie adverse, ce qui est contraire à la législation et la politique d'encouragement européenne et belge; qu'elle déclare que les fruits de la taxe ne serviront pas à compenser l'incidence que les mâts et pales peuvent produire sur l'environnement mais seront utilisées pour alimenter les finances communales; qu'elle insiste encore sur le fait que la création de ressources d'énergie propre et durable, dont l'éolien, est dans l'intérêt général et lié à des considérations environnementales;

qu'en réplique, elle fait valoir que la production d'énergie éolienne peut être considérée comme une activité d'utilité publique ou d'intérêt général en ce qu'elle participe à une part des engagements pris par la Région wallonne en matière de réduction des émissions de gaz à effet de serre; qu'elle se dit dans l'impossibilité de vérifier la conformité de l'acte attaqué avec la nuisance visuelle alléguée, faute pour la partie adverse de produire une quelconque pièce justificative à cet égard; qu'elle observe que la partie adverse n'expose pas quelle perte pour la collectivité de ses habitants serait visée par son mécanisme de compensation justifiant notamment l'adoption du règlement-taxe attaqué; qu'elle s'autorise de ses bilans, dont il ressort que l'ensemble des parcs détenus par elle représente des actifs d'une valeur de 76 millions d'euros, financés à hauteur de plus de 54 millions d'euros par des emprunts externes, tandis que le solde est payé par le capital souscrit par les actionnaires; qu'elle insiste sur la stabilité juridique qui doit être assurée à de tels investissements particulièrement lourds;

Considérant que la liberté du commerce et de l'industrie protégée par l'article 23 de la Constitution et le Code de droit économique ne fait pas obstacle à ce que la loi règle l'activité économique des personnes et des entreprises pourvu qu'elle ne la limite pas sans qu'en existe la nécessité et que les limitations qu'elle apporte ne soient pas disproportionnées au but poursuivi; qu'en l'espèce, il n'est pas établi que le règlement-taxe attaqué restreindrait de manière disproportionnée la liberté de commerce et d'industrie; que la seule circonstance que la taxe à percevoir annuellement s'élève à 135.000 € n'emporte pas une telle démonstration,

particulièrement alors que la requérante ne donne aucune indication quant à l'ampleur des profits escomptés des installations taxées; qu'il ne peut être reproché à la partie adverse de ne pas affecter le produit de la taxe à une compensation de l'incidence que les mâts et pales peuvent produire sur l'environnement mais à alimenter la trésorerie municipale étant donné que c'est le régime normal des recettes et dépenses communales, dont il n'est permis de s'écarter que pour la mise en œuvre d'un « projet extraordinaire » au sens de l'article 1^{er}, 4^o, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 juillet 2007 portant le règlement général de la comptabilité communale, en exécution de l'article L1315-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation; que dans la mesure où le moyen reproche à l'arrêté attaqué d'aller à l'encontre d'objectifs poursuivis par la région, il se confond avec le premier moyen; que l'argument tiré de la stabilité politique nécessaire au développement de l'énergie éolienne relève de l'opportunité et échappe à la compétence du Conseil d'État; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requête ayant été introduite avant le 1^{er} mars 2014, il n'y a pas lieu d'accorder une indemnité de procédure,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

La province du Hainaut est mise hors de cause.

Article 2.

La requête est rejetée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
treize octobre deux mille seize par :

M. M. LEROY,	président de chambre,
M. I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
Mme D. DÉOM,	conseiller d'État,
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,



N. ROBA

Le Président,



M. LEROY