

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 243.993 du 20 mars 2019

A. 224.370/XV-3641

En cause : **la société anonyme de droit public BPOST**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Svjatoslav GNEDASJ et
Bart MARTEL, avocats,
avenue Louise 99
1050 Bruxelles,

contre :

1. la commune de Braine-l'Alleud,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Bruno LOMBAERT, avocat,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

2. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Vinciane RUELLE, avocat,
rue Léon Bernus 59
6000 Charleroi.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 29 janvier 2018, la s.a. de droit public BPOST demande l'annulation :

- " 1. du règlement-taxé du collège communal de la Commune de Braine-l'Alleud du 23 octobre 2017 «sur la distribution d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires - exercices 2018 à 2019»;
2. de la décision, tacite, du Gouvernement wallon, par laquelle le règlement-taxé mentionné ci-dessus a été approuvé et rendu exécutoire".

II. Procédure

Les parties adverses ont, chacune, déposé un dossier administratif.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 12 février 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 19 mars 2019.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Marie RUYS et Svjatoslav GNEDASJ, avocats, comparaissant pour la partie requérante, M^e Bruno LOMBAERT, comparaissant pour la première partie adverse et M^e Vinciane RUELLE, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme, sauf en ce qui concerne les dépens.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

1. Le 5 octobre 2017, le directeur financier de la première partie adverse émet un avis favorable sur le projet de règlement-taxé "sur la distribution d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires – exercices 2018 à 2019".

2. Le 6 octobre 2017, la directrice générale f.f. de la première partie adverse émet également un avis favorable sur le projet.

3. Le 9 octobre 2017, le collège communal de la première partie adverse décide de proposer au vote du conseil communal le projet de règlement-taxé précité.

4. Le 23 octobre 2017, le conseil communal de la première partie adverse adopte un règlement-taxé "sur la distribution d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires – exercices 2018 à 2019".

Ce règlement-taxé est rédigé comme il suit :

- " Vu la Constitution, les articles 41, 162 et 170 § 4;
Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment l'article L1122-30;
Vu le décret du 14 décembre 2000 (M.B. 18.1.2001) et la loi du 24 juin 2000 (M.B. 23.9.2001, éd. 2) portant assentiment de la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment l'article 9.1. de la Charte;
Vu les dispositions légales et réglementaires en matière d'établissement et de recouvrement des taxes communales;
Vu la transmission du dossier au Directeur financier ce 05.10.2017;
Vu l'avis favorable du Directeur financier annexé à la présente délibération;
Vu l'avis favorable rendu par [A.C], Directrice générale f.f., en application de l'article L1124-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;
Considérant que la commune doit se doter des moyens nécessaires afin d'exercer sa mission de service public;
Considérant en outre qu'il importe de dissuader de manière générale la distribution systématique et non sollicitée d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires;
Considérant qu'il convient de dissuader particulièrement la distribution systématique et non sollicitée d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires emballés sous "blister plastique" étant donné qu'ils génèrent des déchets plastiques supplémentaires et complexifient le correct tri des déchets;
Sur proposition du Collège communal qui en a délibéré en séance du 09.10.2017;
Par 18 OUI et 11 ABSTENTIONS;
DECIDE :
- Article 1^{er} : au sens du présent règlement, on entend par:
- écrit publicitaire : l'écrit qui contient au moins une annonce à des fins commerciales, réalisé par une ou plusieurs personne(s) physique(s) ou morale(s);
 - échantillon publicitaire : toute petite quantité et/ou exemple d'un produit réalisé pour en assurer la promotion et/ou la vente;
 - écrit ou échantillon adressé : l'écrit ou l'échantillon qui comporte le nom et/ou l'adresse complète du destinataire (rue, n°, code postal et commune);
 - zone de distribution : le territoire de la commune taxatrice et de ses communes limitrophes.
- Est considéré comme formant un seul échantillon, le produit et l'écrit publicitaire, qui le cas échéant, l'accompagne.
- Article 2 : il est établi, pour les exercices 2018 à 2019 inclus, une taxe communale indirecte sur la distribution d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires.
- Article 3 : la taxe est due :
- par l'éditeur;
 - ou s'il n'est pas connu, par l'imprimeur;
 - ou si l'éditeur et l'imprimeur ne sont pas connus, par le distributeur;
 - ou si l'éditeur, l'imprimeur et le distributeur ne sont pas connus, par la personne physique ou morale pour le compte de laquelle l'écrit publicitaire ou l'échantillon publicitaire est distribué;
- Article 4 : la taxe est fixée à :
- 0,07 euro par exemplaire distribué pour les écrits publicitaires et pour les échantillons publicitaires;
 - 0,08 euro par exemplaire distribué pour les écrits publicitaires et pour les échantillons publicitaires sous "blister plastique".

Article 5 : est exonérée de la présente taxe, la distribution d'écrits publicitaires adressés ou d'échantillons publicitaires adressés, sollicitée expressément et personnellement par toute personne physique ou morale ou résidant à l'adresse indiquée sur l'écrit publicitaire ou l'échantillon publicitaire adressé.

Article 6 : la taxe est perçue par voie de rôle.

Article 7 : lors de la première distribution, l'Administration communale adresse au contribuable un extrait du règlement ainsi qu'une formule de déclaration que celui-ci est tenu de renvoyer, dûment remplie et signée, avant l'échéance mentionnée sur ladite formule.

Lors des distributions suivantes, le redevable est tenu au plus tard le 15^{ème} jour suivant le mois de la distribution de transmettre à l'Administration communale une déclaration contenant tous les renseignements utiles à la taxation.

Conformément à l'article L3321-6 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la non-déclaration dans les délais prévus, la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise entraîne l'enrôlement d'office de la taxe. Dans ce cas, le montant de la majoration sera de 100%.

Article 8 : les clauses concernant l'établissement, le recouvrement sont celles des articles L3321-1 à L3321-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et l'arrêté royal du 12 avril 1999, déterminant la procédure devant le gouverneur ou devant le collège des bourgmestre et échevins en matière de réclamation contre une imposition provinciale ou communale.

Article 9 : le présent règlement remplace, pour les exercices 2018 à 2019, celui du 03.11.2014 relatif au même objet et sera transmis, pour approbation, au Gouvernement wallon.

Article 10 : le présent règlement entrera en vigueur le premier jour de sa publication".

Il s'agit du premier acte attaqué.

5. Par un courrier du 27 octobre 2017, la première partie adverse transmet le règlement-taxe attaqué pour approbation à la direction de la prospective et du développement des pouvoirs locaux de la direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux et de l'action sociale (DGO5).

6. Par un courrier du 29 novembre 2017, la cellule fiscale de la direction de la tutelle financière de la DGO5 informe la première partie adverse que le règlement-taxe du 23 octobre 2017 est "devenu exécutoire par expiration du délai de tutelle en date du 28 novembre 2017".

Le second acte attaqué consiste en la décision tacite du Gouvernement wallon par laquelle le règlement-taxe a été approuvé et rendu exécutoire.

7. Le 1^{er} décembre 2017, le règlement-taxe du 23 octobre 2017 a fait l'objet des mesures de publicité requises, conformément aux articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (C.D.L.D.).

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La première partie adverse précise la teneur de l'article 3 du règlement-taxe attaqué qui règle, selon elle, l'obligation à la taxe et non la question de la contribution à la dette d'impôt qui peut faire l'objet d'aménagements contractuels. Elle observe que le règlement-taxe ne définit pas les notions d'éditeur, d'imprimeur ou de distributeur en manière telle qu'il y a lieu de se référer à leur acception usuelle ordinaire, à la lumière de l'objet du règlement-taxe.

Elle décrit également en détail les activités assurées par BPOST et fait valoir que, dans le cadre de la diffusion de publicités, les entreprises recourent le plus souvent à des services spécialisés, proposant des tarifs attractifs et non pas au service postal normal. Elle s'étonne que la partie requérante n'a pas présenté ses nombreux services commerciaux spécialisés proposés à cet égard. Elle détaille les différents tarifs de la partie requérante comme il suit :

	Diffusion standard	Diffusion en masse	Autres méthodes d'affranchissement
Lettre normale 0-50g	0,87 €	0,84 €	0,80
	De 0 à 20 g	De 20 à 50g	
DM ⁹ easy (pt.format)	0,749 €	0,760 €	
DM easy Centre Masspost	0,522 €	0,536 €	
DM easy	0,520 €	0,533 €	
DM Connect	0,370 €	0,380 €	
DM Pulse	0,316 €	0,324 €	
Distripost	0,081 €	0,096 €	

Elle en déduit qu'il reste plus intéressant pour une entreprise de recourir aux services spécialisés de la partie requérante pour la distribution de la publicité que de recourir à une diffusion normale du courrier.

Elle estime ainsi qu'il n'est pas réaliste que l'envoi de publicité s'opère sous pli ordinaire adressé. Elle est d'avis que, dans une telle hypothèse, la partie requérante échapperait à l'application du règlement-taxe attaqué dès lors qu'elle ne serait pas un "distributeur d'écrits ou d'échantillons publicitaires" au sens du règlement-taxe en question, mais un prestataire de distribution du courrier adressé.

Elle ajoute que les services spécialisés de la partie requérante sont organisés de manière telle que celle-ci dispose d'un certain nombre d'informations lui permettant pleinement de satisfaire aux obligations qui s'imposent à elle en application du règlement-taxe attaqué. Elle illustre sa thèse en s'appuyant sur diverses formules tarifaires de la partie requérante.

Elle souligne qu'aux termes du règlement-taxe attaqué, la partie requérante n'est assujettie à la taxe que dans l'hypothèse où ni l'éditeur, ni l'imprimeur ne sont connus. Elle observe que dès lors que la partie requérante est en relation contractuelle avec l'éditeur ou l'imprimeur, dont elle connaît par définition l'identité, elle ne sera pas soumise à la taxe. Elle ajoute que si l'administration communale lui adresse un formulaire de déclaration, il lui suffit de renvoyer celui-ci, dûment complété et signé, dans le délai prescrit, en mentionnant l'identité du redevable de la taxe, à savoir l'opérateur économique pour le compte duquel elle distribue les écrits ou les échantillons publicitaires, conformément à l'article 7 du règlement-taxe.

Elle expose encore que, dans la plupart des cas, l'éditeur ou l'imprimeur sera connu, l'article 299 du Code pénal prévoyant une obligation, sanctionnée pénalement, de mentionner l'éditeur responsable pour la distribution d'imprimés quelconques. Selon elle, en l'absence de déclaration spontanée, s'agissant de publicité, il sera dans la plupart des cas relativement facile pour l'administration communale d'identifier l'éditeur de la publication, de sorte que la commune pourra enrôler directement à sa charge l'impôt éludé.

Elle soutient en outre qu'il ressort de la jurisprudence du Conseil d'État que seul le redevable d'une taxe dispose d'un intérêt à attaquer le règlement-taxe litigieux, s'appuyant sur les arrêts n° 187.410 du 28 octobre 2008, n° 130.492 du 21 avril 2004 et n° 85.916 du 14 mars 2000. Elle est d'avis que dès lors que la partie requérante n'est assujettie à la taxe que dans l'hypothèse où ni l'éditeur, ni l'imprimeur ne sont connus, et qu'elle ne démontre pas concrètement qu'elle a été soumise ou qu'elle est susceptible d'être soumise au paiement de la taxe litigieuse, elle n'a pas d'intérêt au recours.

Quant à la seconde partie adverse, elle estime que le recours est irrecevable en tant qu'il vise le second acte attaqué.

Elle rappelle les articles L3131-1 et L3132-2, § 4, alinéas 1^{er} et 3, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (C.D.L.D.) relatif à la tutelle spéciale d'approbation et rappelle qu'en l'espèce, elle n'a pas pris de décision expresse, dans le délai prescrit, en manière telle qu'en application de l'article L3132-2, § 4, alinéa 3, l'approbation est censée avoir été donnée.

À son estime, une approbation tacite, présumée en vertu d'un décret, n'est pas un acte susceptible de recours. Par ailleurs, elle relève que cette

approbation tacite permet au règlement-taxe de produire ses effets sans cependant se substituer à lui. Elle affirme en conséquence que c'est le règlement-taxe qui fait grief à la partie requérante et qui doit être attaqué et non sa décision tacite d'approbation.

Les parties adverses n'ajoutent rien dans leurs derniers mémoires.

La partie requérante, dans ses écrits de procédure, fait valoir qu'une décision d'approbation tacite, tout comme une décision d'approbation expresse survenant dans le cadre de la tutelle d'approbation, rend exécutoire le règlement-taxe litigieux et, à ce titre, modifie l'ordonnancement juridique. Elle soutient ainsi que son recours doit être déclaré recevable en ce qu'il est dirigé contre le second acte attaqué.

IV.2. Appréciation

Pour qu'un recours soit recevable, l'intérêt du requérant à l'annulation doit être direct, ce qui suppose qu'il existe une liaison causale directe, sans interposition d'un lien de droit ou de fait, entre l'acte attaqué et lui-même. Les actes réglementaires sont, en principe, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation.

En l'espèce, l'article 3 du règlement-taxe attaqué est rédigé comme suit :

- " la taxe est due :
- par l'éditeur;
 - ou s'il n'est pas connu, par l'imprimeur;
 - ou si l'éditeur et l'imprimeur ne sont pas connus, par le distributeur;
 - ou si l'éditeur, l'imprimeur et le distributeur ne sont pas connus, par la personne physique ou morale pour le compte de laquelle l'écrit publicitaire ou l'échantillon publicitaire est distribué".

La partie requérante soutient pouvoir être qualifiée comme redevable de la taxe au sens de l'article 3 du règlement-taxe attaqué non seulement en tant que "distributeur" mais également en tant qu'"éditeur".

Concernant la qualité de "distributeur", quand bien même il semble que les clients de la partie requérante ont, dans une large mesure, intérêt, sur un plan économique, à conclure un contrat avec elle afin de bénéficier des formules tarifaires particulières prévues pour les services "Direct Mail" ou "Distripost", il n'en reste pas moins qu'ils peuvent aussi continuer à recourir aux services de distribution de base de la partie requérante de sorte que, dans cette dernière hypothèse, elle peut être considérée comme étant le "distributeur" au sens de l'article 3 du règlement-taxe

attaqué, faute de pouvoir déterminer l'identité de l'éditeur ou, à défaut, de l'imprimeur et faute de pouvoir vérifier le contenu des plis distribués par ses soins.

Concernant la qualité d'"éditeur", la partie requérante fait valoir qu'elle émet elle-même des écrits publicitaires pour vanter certains de ses propres produits. La première partie adverse ne conteste pas spécifiquement le fait que la partie requérante puisse procéder à une telle édition et distribution de ses propres écrits publicitaires, ce qui est de notoriété publique et ce qui lui est d'ailleurs permis, conformément à l'article 1^{er} de la loi du 6 juillet 1971 relative à la création de BPOST et à certains services postaux et aux articles 7 et suivants de la loi du 21 mars 1991 portant réforme de certaines entreprises publiques économiques. Compte tenu de l'assise commerciale de la partie requérante sur l'ensemble du territoire national, il n'est pas sérieusement contestable qu'elle puisse être qualifiée d'"éditeur" au sens de l'article 3 précité.

Il s'ensuit que le règlement-taxe attaqué est susceptible de s'appliquer à la partie requérante, qui a donc un intérêt suffisant au recours.

Quant à la recevabilité du recours contre le second acte attaqué, l'article L3131-1, § 1^{er} du Code de la démocratie locale et de la décentralisation dispose, notamment comme il suit:

" Sont soumis à l'approbation du Gouvernement, les actes des autorités communales portant sur les objets suivants:
1° le budget communal, le budget des régies communales, les modifications budgétaires et les transferts de crédits de dépenses;
2° les dispositions générales en matière de personnel occupé au sein de l'administration à l'exception des dispositions touchant au personnel enseignant subventionné et au régime de pension des agents de la commune;
3° les règlements relatifs aux redevances et aux taxes communales à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier".

L'article L3132-1, §§ 1^{er} et 4 du même Code dispose comme il suit:

" § 1^{er}. Les actes visés à l'article L3131-1, accompagnés de leurs pièces justificatives, sont transmis au Gouvernement dans les quinze jours de leur adoption.

[...]

§ 4. Le collège provincial ou le Gouvernement, selon le cas, prend sa décision dans les trente jours de la réception de l'acte et de ses pièces justificatives. Le délai est porté à quarante jours en ce qui concerne les actes visés à l'article L3131-1, § 1^{er}, 6°, § 2, 5°, et § 3, 2°.

Le Gouvernement peut proroger le délai qui lui est imparti pour exercer son pouvoir d'une durée maximale égale à la moitié de ce délai.

À défaut de décision dans le délai, l'acte est exécutoire, sous réserve de l'application du chapitre III".

Il ressort de cette dernière disposition que si le gouvernement s'abstient d'approuver ou d'improver la décision de l'autorité communale dans le délai qui lui est imparti, cette décision est exécutoire. C'est donc par l'effet du décret que l'abstention de l'autorité de tutelle vaut approbation. Il s'ensuit que cette abstention n'est pas en tant que telle un acte susceptible de recours, seule la décision prise par l'autorité communale pouvant faire grief.

Le recours est irrecevable en tant qu'il vise le second acte attaqué.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris "d'un excès de pouvoir et de compétence, à savoir la violation du secret des lettres, consacré par l'article 29 de la Constitution et protégé par l'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (CEDH), dont la violation est sanctionnée par les articles 460 et 460bis du Code pénal et l'article 20 de la loi du 6 juillet 1971" .

La partie requérante expose la teneur des règles de droit fondant son premier moyen et circonscrit la portée du secret des lettres. Elle conclut que le principe du secret des lettres implique que les membres du personnel d'un opérateur postal, tel elle-même, doivent respecter le secret des lettres et, par conséquent, ne peuvent être autorisés à ouvrir des lettres ou à faciliter leur ouverture. Elle constate que le secret des lettres n'est pas limité aux lettres privées ou spécifiquement adressées : toute correspondance confiée à un opérateur postal est protégée. Elle relève que les exceptions prévues aux articles 15 et 22 de la loi du 6 juillet 1971 relative à la création de BPOST et à certains services postaux sont de stricte interprétation.

Elle estime que le règlement-taxe attaqué est contraire aux règles de droit visées au moyen en ce qu'il lui impose de violer le secret des lettres garanti par la Constitution, d'une part, pour remplir ses obligations imposées par le règlement-taxe et, d'autre part, dans la mesure où les fonctionnaires municipaux sont autorisés à procéder à l'ouverture des envois expédiés dans le cadre de l'enrôlement d'office visé à l'article 7 du règlement-taxe attaqué.

Elle rappelle que dès qu'un envoi correspond à la définition d'"écrit publicitaire" ou d'"échantillon publicitaire" du règlement-taxe, elle devra renvoyer une déclaration complétée, conformément à l'article 7 du règlement-taxe attaqué.

Elle souligne qu'il ne lui est pas possible de toujours savoir si un envoi qu'elle distribue peut être qualifié d'écrit publicitaire ou d'échantillon publicitaire au sens du règlement-taxe, faute de connaître le contenu des envois qui lui sont confiés. Ainsi, si elle veut respecter l'obligation fiscale découlant du règlement-taxe en soumettant la déclaration requise, elle sera obligée d'ouvrir les envois aux destinataires de la commune concernée avant de les distribuer, pour savoir si l'envoi en question consiste en un "écrit publicitaire" ou un "échantillon publicitaire". Elle observe que si elle devait omettre d'introduire la déclaration dans les délais prévus ou si elle introduisait une déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise, cela entraînerait non seulement l'enrôlement d'office de la taxe mais aussi la majoration de la taxe. Elle est d'avis que la majoration prévue de cent pour cent de la taxe due est de nature substantielle. Elle considère cependant que le principe de l'inviolabilité du secret des lettres, garanti par l'article 29 de la Constitution, l'empêche de poser de tels actes. Elle soutient que dans la mesure où le règlement-taxe attaqué l'oblige à accomplir des actes incompatibles avec l'article 29 de la Constitution, celui-ci est incompatible avec ce même article.

Elle fait valoir que, par sa nature, le règlement-taxe attaqué la contraint à commettre des infractions sanctionnées par l'article 460 du Code pénal et par l'article 20 de la loi du 6 juillet 1971, précitée, de sorte que ce règlement-taxe n'est pas compatible avec ces articles.

Elle estime qu'il y aura aussi une ingérence injustifiée au regard du secret des lettres en tant que le règlement-taxe attaqué prévoit un enrôlement d'office en cas de déclaration tardive, incorrecte, incomplète ou imprécise. Elle relève que les fonctionnaires communaux chargés de l'établissement d'un enrôlement d'office, ne peuvent le faire que s'ils sont au courant du contenu de la correspondance concernée. Elle constate toutefois que ces envois sont protégés, aussi longtemps qu'ils ne sont pas ouverts et n'ont pas encore atteint leur destinataire, par le secret des lettres. Elle soutient qu'en cas d'établissement de l'enrôlement d'office prévu à l'article 7 du règlement-taxe attaqué, il y a donc lieu de procéder à des opérations manifestement incompatibles avec le secret des lettres, en violation de l'article 29 de la Constitution.

À son estime, le règlement-taxe attaqué ne contient aucune justification quant à une telle ingérence au regard du droit au secret des lettres. Elle souligne qu'une restriction à ce droit ne peut être justifiée que dans des cas exceptionnels et qu'un règlement-taxe ne peut valablement s'écarter des restrictions strictement admises par le législateur.

Elle ajoute que le règlement-taxe attaqué semble reposer uniquement sur des objectifs relatifs à la dissuasion "de manière générale [de] la distribution systématique et non sollicitée d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires" et, plus particulièrement, de "la distribution systématique et non sollicitée d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires emballés sous «blister plastique» étant donné qu'ils génèrent des déchets plastiques supplémentaires et complexifient le correct tri des déchets". Ces objectifs ne justifient pas, selon elle, une restriction à la protection du droit au secret des lettres, garanti par la Constitution.

La première partie adverse affirme que le règlement-taxe attaqué peut parfaitement être appliqué sans qu'il soit besoin de violer le secret des lettres.

Elle soutient que, dans le cadre des services spécialisés qu'elle offre en matière de distribution d'écrits et d'échantillons publicitaires, la partie requérante dispose, préalablement à la distribution, des informations nécessaires à cet effet, notamment quant au contenu des envois, au nombre d'exemplaires visés, aux zones géographiques concernées, ainsi que quant à l'identité du client pour le compte duquel elle distribue des écrits publicitaires. Elle fait encore valoir que la partie requérante est en mesure de s'arranger contractuellement avec le client en conséquence.

Par ailleurs, elle est d'avis que le contrôle de la bonne application du règlement-taxe par l'administration communale peut avoir lieu sans pour autant violer le secret de la correspondance. Selon elle, les fonctionnaires de la commune peuvent vérifier la correcte application du règlement-taxe, par exemple, en faisant en sorte que ce soit le destinataire lui-même qui ouvre le courrier et en divulgue le contenu. Elle relève que, bien souvent, ce sont les agents communaux habitant sur le territoire de la commune qui, spontanément, communiquent à l'administration communale les écrits et échantillons publicitaires qu'ils ont reçus à leur domicile. Elle observe que rien ne fait obstacle à ce que la commune élargisse ses contrôles à des personnes extérieures aux agents communaux, moyennant leur consentement.

La seconde partie adverse relève que la partie requérante ne soulève le premier moyen qu'en sa qualité de distributeur sachant qu'en tant qu'éditeur, elle dispose du contenu des lettres.

Elle développe une argumentation analogue à celle exposée par la première partie adverse concernant l'attitude à adopter dans le chef de la partie requérante en tant que "distributeur" et rappelle le régime de responsabilité en cascade prévu par le règlement-taxe lequel implique que ce n'est donc que si la

partie requérante ne renseigne pas à la première partie adverse l'identité de l'éditeur qu'elle sera susceptible d'être redevable de la taxe. Elle souligne aussi que la partie requérante ne prétend pas qu'elle a déjà été taxée pour ne pas avoir communiqué l'identité de l'éditeur, ce régime en cascade existant déjà dans le régime antérieur. Elle considère que la partie requérante, en tant que distributeur, n'est donc pas amenée à violer le secret des lettres dès lors qu'elle communique l'identité de l'éditeur à la commune. Elle est dès lors d'avis que le moyen est irrecevable à défaut d'intérêt.

Quant aux prérogatives des agents communaux pour assurer l'exécution du règlement-taxe attaqué, elle affirme que le contrôle de la bonne application du règlement-taxe et de la taxation d'office peut intervenir sans violation du secret des lettres. Pour le surplus, elle se réfère au mémoire en réponse de la première partie adverse.

Dans son dernier mémoire, la première partie adverse insiste sur la circonstance que la partie requérante ne sera soumise au règlement-taxe litigieux que dans le cas où elle agit en tant que distributeur d'écrits ou d'échantillons publicitaires ce qui, selon elle, n'est pas le cas lorsqu'elle intervient dans le cadre du service postal de base. À son estime, lorsque la partie requérante distribue des écrits ou des échantillons publicitaires adressés "sans le savoir", elle n'agit pas en tant que distributeur au sens du règlement-taxe attaqué mais en qualité de simple prestataire de distribution du courrier adressé. Elle envisage ainsi différentes hypothèses et, au regard du règlement-taxe attaqué, elle estime que la taxe est due lorsqu'il s'agit d'écrits ou des échantillons publicitaires non adressés ou des écrits et des échantillons publicitaires adressés non réclamés par le destinataire. Elle souligne que lorsque la partie requérante distribue ces publicités non adressées, elle n'agit pas dans le cadre du service postal de base puisqu'en principe, elle doit connaître l'adresse de ceux qui reçoivent les plis. Par contre, lorsqu'elle distribue des écrits publicitaires non adressés, elle estime qu'elle doit être au courant de ce qui est distribué dès lors qu'elle est en relation commerciale avec la personne demandant cette distribution. La partie requérante est, selon elle, dans cette hypothèse, en mesure de transmettre la déclaration prévue à l'article 7 du règlement-taxe attaqué sans qu'il soit besoin de violer le secret des lettres. Enfin, quant aux écrits publicitaires adressés, elle indique que la partie requérante n'est également pas assujettie au règlement-taxe litigieux dans l'hypothèse où la distribution a lieu via son service postal de base. Elle fait observer que soutenir le contraire serait absurde car la partie requérante n'est pas en mesure de connaître l'identité de l'expéditeur ni *a fortiori* la nature des envois. Elle répète que ce n'est que lorsque la partie requérante distribue des écrits publicitaires adressés en dehors du service postal de base et

qu'elle est en mesure de savoir qu'elle distribue de tels écrits, qu'elle est susceptible d'être assujettie à la taxe litigieuse. Enfin, elle explique que le nom et l'adresse sont des données à caractère personnel au sens du règlement (UE) 2016/679 du Parlement européen et du Conseil du 27 avril 2016 relatif à la protection des personnes physiques à l'égard du traitement des données à caractère personnel et à la libre circulation de ces données (règlement général sur la protection des données – R.G.P.D.) et que leur utilisation est qualifiable de traitement au sens de l'article 42 de ce règlement. Elle considère que l'utilisation de ces données personnelles dans le cadre d'envois publicitaires nécessite le respect d'une obligation générale d'obtenir le consentement préalable et explicite des personnes concernées et qu'il est donc légitime de soutenir que, si un courrier est adressé, c'est que son destinataire a préalablement consenti à ce que son nom et son adresse soient utilisés pour l'envoi de courriers publicitaires. Elle en conclut que dans ce cas de figure, il s'agit d'un courrier "sollicité" qui est exonéré au regard de l'article 5 du règlement-taxe litigieux.

Dans son dernier mémoire, la seconde partie adverse s'en réfère à ses écrits et à ceux de la première partie adverse et maintient que le règlement-taxe attaqué n'obligera pas la partie requérante à violer le secret des lettres dans le cadre de son service postal de base.

V.2. Appréciation

L'exception d'irrecevabilité prise du défaut d'intérêt au premier moyen soulevée par la seconde partie adverse concerne le fond du moyen.

L'article 29 de la Constitution dispose comme il suit :

- " Le secret des lettres est inviolable.
La loi détermine quels sont les agents responsables de la violation du secret des lettres confiées à la poste".

Dans son arrêt n° 202/2004 du 21 décembre 2004, la Cour constitutionnelle a jugé ce qui suit :

- " B.12.2. Si le secret des lettres a pu être conçu comme absolu, lors de l'adoption de la Constitution, il ne peut être fait abstraction aujourd'hui, pour en déterminer la portée, d'autres dispositions constitutionnelles ainsi que de conventions internationales.

Les articles 15 et 22 de la Constitution, qui garantissent respectivement l'inviolabilité du domicile et le droit au respect de la vie privée et familiale, sont liés à l'article 29 et participent de la même volonté du Constituant de protéger l'individu dans sa sphère privée afin de permettre son développement et son épanouissement.

Si l'article 29 de la Constitution ne prévoit, explicitement, aucune restriction au droit fondamental qu'il consacre, une telle restriction peut néanmoins se justifier si elle est nécessaire pour assurer le respect d'autres droits fondamentaux. Tenu de garantir notamment la liberté individuelle (article 12, alinéa 1^{er}, de la Constitution), le droit à la vie (article 2 de la Convention européenne des droits de l'homme) et le droit de propriété (article 16 de la Constitution et article 1^{er} du Premier Protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme), le législateur se doit d'organiser une répression efficace des atteintes qui sont portées à ces droits fondamentaux par des activités criminelles, ce qui peut rendre nécessaires des restrictions au secret des lettres, pour autant que ces restrictions soient proportionnées au but légitime poursuivi".

L'article 8 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales garantit le droit au respect de la vie privée et familiale.

Le droit au respect de la vie privée n'est pas absolu, une ingérence est admissible sous réserve du respect de trois conditions cumulatives, à savoir :

- L'ingérence doit être prévue par une loi (au sens large) libellée en des termes suffisamment clairs et précis qui permettent d'appréhender de manière prévisible les hypothèses dans lesquelles le législateur autorise pareille ingérence;

- L'ingérence doit correspondre à un besoin social impérieux, à savoir : la sécurité nationale, la sûreté publique, le bien-être économique du pays, la défense de l'ordre et la prévention des infractions pénales, la protection de la santé ou de la morale, ou la protection des droits et libertés d'autrui;

- L'ingérence doit être proportionnée à l'objectif légitime poursuivi. Pour être proportionnée au but poursuivi, une ingérence doit non seulement ménager un équilibre entre les intérêts concurrents de l'individu et de la société dans son ensemble mais aussi entre les intérêts contradictoires des personnes concernées.

Il s'ensuit que les restrictions au secret des lettres doivent, cumulativement, être prévues par le législateur, correspondre à un besoin social impérieux et être proportionnées au but légitime poursuivi. Elles sont de stricte interprétation.

Les articles 460 et 460*bis* du Code pénal ainsi que l'article 20 de la loi du 6 juillet 1971, précitée, énoncent des sanctions pénales en cas de violation du secret des lettres.

Le règlement-taxe attaqué vise, conformément à son article 2, l'établissement d'une "taxe communale indirecte sur la distribution d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires" pour les exercices 2018 et 2019.

Sont concernés par le règlement-taxe attaqué tant les écrits et les échantillons publicitaires non adressés que ceux qui sont adressés, sauf ceux qui sont visés par l'article 5 dudit règlement, à savoir les écrits et les échantillons publicitaires qui ont été adressés à un destinataire qui les a sollicités expressément et personnellement.

Par ailleurs, l'article 7 du règlement-taxe attaqué organise un régime de déclaration à charge du redevable, dont le non-respect ou le respect incomplet peut entraîner l'enrôlement d'office de la taxe, moyennant la majoration de son montant de cent pour cent.

En l'espèce, aucune règle de droit n'impose à la clientèle de la partie requérante de faire uniquement choix des services commerciaux spécialisés offerts par cette dernière, la circonstance que ceux-ci sont plus avantageux économiquement que le service postal de base n'énervant pas ce constat.

Or, lorsque la clientèle de la partie requérante adresse ses écrits et ses échantillons publicitaires par le biais de l'offre postale de base, la partie requérante, en tant que "distributeur" au sens du règlement-taxe attaqué, n'est pas toujours en mesure, au vu des plis distribués eux-mêmes, de déterminer l'identité de l'"éditeur" et de l'"imprimeur", ni de vérifier si le contenu de ces plis relève bien de la notion d'"écrit publicitaire" ou d'"échantillon publicitaire" au sens de l'article 1^{er} du règlement-taxe litigieux sauf à violer le secret des lettres garanti par les dispositions précitées, ce qui ne se peut.

Dans cette hypothèse, la partie requérante n'est pas en mesure de transmettre à l'administration communale la déclaration requise en application de l'article 7 du règlement-taxe attaqué.

En édictant à l'article 7 précité une règle impérative et générale de transmission d'une déclaration sans tenir compte des garanties résultant du secret des lettres et des modalités qui accompagnent certains envois, le règlement-taxe viole les dispositions visées au moyen.

Quant à l'affirmation des parties adverses que ce n'est que lorsque la partie requérante distribue des écrits publicitaires adressés en dehors du service

postal de base et qu'elle est en mesure de savoir qu'elle distribue de tels écrits, qu'elle est susceptible d'être assujettie à la taxe litigieuse, cette interprétation n'est pas confirmée par l'acte attaqué qui a une portée bien plus générale. En effet, au regard de l'article 3 dudit règlement, la taxe est due par le distributeur quel qu'il soit si l'éditeur et l'imprimeur ne sont pas connus. Le règlement ne fait nullement la distinction entre le service postal de base et les autres types d'envoi. Quant à la circonstance que le règlement-taxe litigieux a pour objectif de dissuader la distribution systématique et non sollicitée de plis publicitaires notamment emballés sous "blister plastique", elle n'est pas de nature à restreindre son champ d'application. Comme l'a indiqué la partie requérante, elle n'est, en outre, pas en mesure de connaître systématiquement la finalité de l'envoi tant dans le cadre de son service postal de base que dans le cadre de services spécifiques dès lors qu'elle est tenue au respect du secret de la correspondance. Enfin, quant aux arguments tirés du R.G.P.D., mis en avant par la première partie adverse dans son dernier mémoire, ils ne sont pas de nature à infirmer le raisonnement qui précède.

Il s'ensuit que le premier moyen est recevable et fondé.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le règlement-taxe de la commune de Braine-l'Alleud du 23 octobre 2017 sur la distribution d'écrits publicitaires ou d'échantillons publicitaires - exercices 2018 à 2019 est annulé.

Article 2.

La requête est rejetée pour le surplus.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge et mention en sera faite au registre des délibérations du conseil communal.

Article 4.

Les parties adverses supportent les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros accordée à la partie requérante, à concurrence de la moitié chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt mars deux mille dix-neuf, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ.

Pascale VANDERNACHT.