

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 117.110 du 17 mars 2003

A. 79.934/XV-211

En cause : **LA S.P.R.L. OUTDOOR IMMOBILIERE,**

ayant élu domicile chez
Me L. BIHAIN, avocat,
boulevard d'Avroy 69-71
4000 Liège,

contre :

La ville de la Roche-en-Ardenne,
ayant élu domicile chez
Me F. BAILLY, avocat,
rue de la Plovinette 1
6900 Marche-en-Famenne.

-

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 août 1998 par la S.P.R.L. OUTDOOR IMMOBILIERE, qui demande l'annulation de “la délibération du conseil communal de La Roche du 25 juin 1998, créant une taxe sur les loges foraines et loges mobiles situées sur terrains privés ou domaines publics”;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 juillet 2002 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 13 février 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 mars 2003;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me L. BIHAIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me F. BAILLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. LOMBAERT, auditeur;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le conseil communal de La Roche-en-Ardenne a adopté, en sa séance du 25 juin 1998, un règlement établissant, pour les exercices 1998 à 2000, une taxe sur les loges foraines et loges mobiles.

La taxe s'applique aux installations foraines placées tant sur un terrain privé que sur le domaine public et est due, selon le cas, solidairement par l'exploitant de l'installation et par le propriétaire du terrain privé, ou par la personne qui occupe le domaine public.

2. En vertu de l'article 3 du règlement, le taux de la taxe est fixé à 50 francs par installation, par jour et par mètre carré de superficie occupée, étant toutefois entendu que la taxe est plafonnée à 2.500 francs par installation et par jour d'exploitation. Par ailleurs, aucune taxe n'est réclamée lorsque le nombre d'installations foraines installées dans un même endroit est inférieur à six.

3. La députation permanente du conseil provincial du Luxembourg a visé sans observation, le 13 août 1998, le règlement-taxé concerné.

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt à agir de la société requérante; qu'elle fait valoir qu'aucune activité foraine n'a été organisée par cette société sur son terrain et que n'est pas suffisamment établie la raison invoquée de la renonciation à un mini-parc d'attractions en raison du taux prohibitif de la taxe;

Considérant que s'il est vrai que la société requérante n'apparaît pas dans le «relevé des forains» à l'égard desquels la ville de La Roche a perçu au cours de l'année

1999 la taxe litigieuse, elle a cependant produit à l'appui de sa requête différents documents dont il ressort qu'elle est propriétaire, à La Roche, d'un vaste terrain où se déroulent des activités de plein air et qu'elle avait formé, au cours du printemps 1998, le projet de réaliser, par le truchement d'une société tierce, un parc d'attractions dénommé «PIXIELAND»; qu'en particulier figure au dossier une lettre adressée par le bourgmestre le 27 juin 1998 au gérant de la société requérante, lettre dans laquelle le bourgmestre résume «les conditions auxquelles (il) subordonne (son) accord pour l'installation d'un mini-parc d'attractions du 10/7 au 17/8» et précise qu' «avant de pouvoir s'installer, tout 'forain' devra, par convention, s'engager par écrit à respecter strictement (ces) dispositions»; qu'il ressort en outre de pièces complémentaires annexées au mémoire en réplique que le parc d'attractions «PIXIELAND» avait obtenu l'accord des forains sur ces conditions, mais que le projet a par la suite été abandonné, le représentant des forains invoquant notamment, dans une lettre adressée le 31 juillet 1998 au gérant du parc d'attractions, les coûts trop élevés pour eux et l'impact de la nouvelle taxe communale; qu'il en découle que la société requérante a pu avoir été préjudiciée par l'instauration de cette taxe, même si le règlement-taxa ne lui était pas applicable personnellement et justifie de l'intérêt légalement requis pour en poursuivre l'annulation devant le Conseil d'Etat; que par suite, l'exception du défaut d'intérêt soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la requérante soulève un premier moyen pris de la méconnaissance de l'article 99 de la nouvelle loi communale, en ce que, en violation de cette disposition qui prescrit que les résolutions sont prises à la majorité des suffrages et qu'en cas de partage la proposition est rejetée, le règlement attaqué aurait été adopté par le conseil communal par six voix pour et six voix contre;

Considérant que, dans son mémoire en réplique, la requérante a renoncé à ce moyen, au vu des explications apportées par la partie adverse dans son mémoire en réponse, dont il ressort que le règlement attaqué a bien été adopté par six voix pour et cinq voix contre et que la télécopie parvenue à la requérante était de mauvaise qualité;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la méconnaissance du principe d'égalité consacré aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution; qu'elle expose que l'article 3 du règlement-taxa attaqué prévoit qu'aucune taxe n'est réclamée lorsque le nombre d'installations foraines est inférieur à six, et estime que la partie adverse a ainsi créé une discrimination basée sur le nombre d'installations; qu'elle souligne que cette discrimination n'est pas justifiée et vise des catégories de personnes se trouvant dans une situation comparable;

Considérant que la règle de l'égalité devant l'impôt énoncée par l'article 172 de la Constitution, qui est une application de la règle de l'égalité devant la loi établie par l'article 10 de la Constitution, n'exclut pas qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, pourvu que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, ainsi que de la nature des principes en cause, en respectant un rapport de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi; que par ailleurs, une rupture d'égalité n'existe que si l'on traite de manière inégale ce qui est comparable;

Considérant qu'en vue de justifier le régime différencié de taxation, et plus particulièrement la non-taxation lorsque le nombre d'installations foraines est inférieur à six, la partie adverse explique que dans les villages de l'entité de La Roche les organisateurs des festivités locales doivent, en raison du manque de rentabilité, payer pour faire venir quelques forains, alors que dans la ville, l'activité est très rentable en sorte que les forains se pressent pour y venir; qu'un tel critère de différenciation retenu pour justifier une non-taxation dans le cas d'installations inférieures à six peut être considéré comme un critère pertinent, compte tenu de la réalité objectivement distincte entre le centre touristique de La Roche, où en raison d'un public nombreux, l'activité foraine est susceptible d'être rentable, et les villages de l'entité, où l'activité foraine est moins recherchée car susceptible d'être déficitaire; que le but ici poursuivi par l'auteur du règlement-taxa contesté – c'est-à-dire éviter de pénaliser l'organisation des fêtes villageoises qui n'attirent qu'un petit nombre d'installations et se révèlent peu rentables pour les forains – est dans un rapport de proportionnalité raisonnable avec l'exonération établie par l'article 3 de ce règlement; qu'il ne saurait dès lors y avoir discrimination dès le moment où les situations prises en compte par l'auteur du règlement-taxa ne sont pas objectivement comparables; qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un troisième moyen de la requête est pris de la méconnaissance du principe général de proportionnalité consacré aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution; que la requérante critique l'article 2 du règlement-taxa attaqué qui prévoit que la taxe est due solidairement par l'exploitant de l'installation et le propriétaire du terrain privé; qu'elle soutient que la partie adverse se procure par là un débiteur supplémentaire – le propriétaire – alors que ce débiteur n'accomplit pas l'acte que le règlement-taxa entend imposer; qu'elle développe son point de vue en faisant valoir que le recours au procédé de solidarité entre contribuables ne peut être utilisé sans qu'un motif admissible justifie cette solidarité, sans quoi tout pouvoir taxateur serait en droit d'établir, à charge des contribuables qui lui paraîtraient particulièrement solvables, toute

solidarité qui lui semblerait opportune en matière de toute imposition généralement quelconque; qu'elle conclut qu'en l'espèce la partie adverse n'a pas explicité les motifs justifiant la solidarité et qu'en tout état de cause ne pourrait être admise l'affirmation selon laquelle il s'agirait d'assurer une juste et correcte perception de l'impôt; que dans son mémoire en réplique, la requérante ajoute que la circonstance qu'elle se proposait de percevoir un loyer dans le chef des forains ne saurait justifier la solidarité prévue dans le règlement-taxé et fait valoir que la partie adverse ne peut, en raison du prescrit de l'article 464 du Code des impôts sur les revenus, percevoir un impôt sur un revenu locatif déjà soumis comme tel à l'impôt des sociétés;

Considérant que les communes, dans le cadre de l'autonomie fiscale que leur confère l'article 170, § 4, de la Constitution, sont compétentes pour désigner les redevables des taxes qu'elles instituent; que dans le cas de la taxe litigieuse, tant l'exploitant de l'installation foraine que le propriétaire du terrain sur laquelle cette installation se trouve placée peuvent, à bon droit, être considérés comme des redevables; que le pouvoir des communes de désigner les redevables des taxes implique également le pouvoir de prévoir des mécanismes de solidarité entre ces redevables, l'article 1202 du Code civil ne pouvant restreindre la portée de l'article 170, § 4, précité de la Constitution; qu'en l'espèce, il y a communauté d'intérêt ou d'entreprise entre les débiteurs tenus solidairement au paiement de la taxe, la société requérante, qui avait le projet de regrouper des forains au sein d'un parc d'attractions et de tirer profit de l'exploitation de ce parc, ayant d'ailleurs elle-même mis en avant cette communauté d'entreprise avec les forains pour justifier son intérêt au recours; que pour le surplus, en ce qui concerne l'argument supplémentaire développé par la requérante dans son mémoire en réplique selon lequel l'article 464 du Code des impôts sur les revenus interdirait à une commune de taxer les revenus locatifs déjà soumis à l'impôt des sociétés, il y a lieu de constater que la taxe litigieuse est calculée en fonction du nombre de mètres carrés de superficie occupés par l'installation foraine et par jour d'occupation, sans tenir compte ni du chiffre d'affaires de l'exploitant de l'installation ni du montant d'éventuels revenus locatifs perçus par le propriétaire du terrain; que pareille taxe se donne ainsi une base qui ne se confond pas avec les revenus, en sorte qu'elle ne peut être assimilée ni à des centimes additionnels à l'impôt des sociétés ou à l'impôt des personnes physiques ni à une taxe similaire à ces impôts, que l'article 464 du Code des impôts sur les revenus 92 interdit aux communes d'établir; que le moyen manque en droit;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de «la méconnaissance du principe de minutie présidant à l'élaboration des actes administratifs»; qu'elle relève qu'en vertu de l'article 3 du règlement-taxé litigieux, aucune taxe n'est réclamée

lorsque le nombre d'installations foraines installées dans un même endroit est inférieur à six, et fait valoir que cette disposition ne précise nullement ce qu'il faut entendre par un «même endroit» et que si un «endroit» est «une partie déterminée d'un espace», cette détermination fait en l'espèce défaut; qu'elle conclut qu'en usant d'un critère aussi vague, la partie adverse a méconnu le principe précité; que la requérante, dans son mémoire en réplique, souligne que l'interprétation donnée par la partie adverse dans son mémoire en réponse, à savoir que «les limites de l'espace sont déterminées par les installations foraines installées», ajoute à la confusion; qu'elle expose notamment qu'il suffirait ainsi de louer différentes surfaces de terrains, susceptibles de recevoir un nombre d'installations inférieur à six, et de «séparer ces surfaces par un dispositif quelconque» pour éviter d'être soumis à l'impôt;

Considérant qu'à défaut d'identifier de façon suffisamment précise la règle de droit dont il dénonce la violation, le moyen n'est pas recevable;

Considérant qu'un cinquième et dernier moyen est soulevé dans la requête, pris du caractère excessif de l'imposition et de la méconnaissance de la liberté du commerce et de l'industrie consacrée par le décret d'Allarde et l'article 23 de la Constitution; que la requérante, se référant à la jurisprudence du Conseil d'Etat, souligne qu'une imposition excessive constitue en elle-même une illégalité susceptible de déboucher sur son annulation et fait valoir qu'en l'espèce, si le projet «PIXIELAND» avait vu le jour, un loyer de 1.000.000 de francs aurait été versé par les différents forains, alors que le montant de l'impôt aurait été le double, soit 2.000.000 de francs; qu'elle conclut que ce montant était prohibitif, tant à son égard qu'à celui des différents forains, et que pour ce motif le projet n'a pu être mené à bien;

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut annuler une taxe établie sans enfreindre aucune disposition législative ou constitutionnelle que s'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe; qu'une telle disproportion ne doit pas être appréciée en fonction de la situation de la seule partie requérante mais de celle de toutes les personnes soumises à la taxe; qu'à cet égard, les éléments versés aux débats indiquent que la taxe contestée acquittée par les forains qui ont participé à la fête foraine locale de La Roche en 1999 et 2000, s'élève globalement à un montant de 80.100 francs et 61.500 francs, pour ces deux années; qu'aucun élément concret du dossier soumis au Conseil d'Etat ne permet par contre de vérifier la pertinence du montant de 2 millions de francs que la société requérante avance comme étant le montant global de la taxe que les forains auraient dû acquitter si son projet d'implantation d'un parc d'attractions avait vu le jour; qu'aucun

élément ne permet par ailleurs de conclure que la taxe, qui est plafonnée à 2.500 francs par jour, serait hors de toute proportion avec la faculté contributive de l'ensemble des personnes qui y sont soumises; qu'il ne saurait pas davantage être soutenu que la partie adverse aurait interféré sur la liberté d'usage des biens et du commerce; qu'en effet, la liberté de commerce et d'industrie consacrée par le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, n'est pas illimitée et n'est en tout cas pas de nature à entraver le pouvoir qu'a l'autorité publique d'établir des taxes sur les activités économiques et commerciales; qu'en l'espèce, il n'apparaît pas que la taxe litigieuse entraverait au-delà du raisonnable l'exploitation des installations foraines; qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé;

Considérant par ailleurs que dans son mémoire en réplique, la requérante invoque un nouveau moyen, le sixième, pris de l'incompétence de la commune; qu'elle fait valoir que son projet d'implantation d'un parc d'attractions s'est heurté à «des difficultés et tracasseries de toutes sortes multipliées par la commune à l'encontre du projet» et que le caractère particulièrement sévère des conditions imposées par la commune pour autoriser l'exploitation de ce parc «démontre que la partie adverse n'a pas fait usage de son pouvoir taxateur en vue de se procurer des ressources financières nouvelles»; qu'elle conclut que la ville de La Roche a entendu, par le biais du règlement-taxé attaqué, empêcher une activité que les autres mesures déployées par elle jusqu'alors n'avaient pu prévenir et que, ce faisant, elle a excédé ses compétences;

Considérant que de telles allégations reposent sur des hypothèses et ne sont fondées sur aucun élément concret révélant une contradiction injustifiable entre le but poursuivi et la taxe instaurée; qu'en tout état de cause, ces allégations ne démontrent aucunement que l'autorité communale aurait exercé d'une manière manifestement déraisonnable et non objective son pouvoir de taxation; qu'en l'espèce, la société requérante ne démontre nullement que la taxe litigieuse, qui vise dans son préambule «la situation financière de la commune», n'aurait pas été établie par priorité en vue de procurer à la commune les recettes nécessaires à l'équilibre de son budget; que pour le surplus, si l'objectif principal d'un impôt doit être de prélever les moyens nécessaires pour financer les services assurés par l'administration, aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de poursuivre un objectif accessoire d'incitation ou de dissuasion de certaines activités; qu'il en découle que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

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

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
Mme VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE.

M. LEROY.