

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 170.927 du 8 mai 2007

A. 85.125/XV-532

En cause : **S.A. CORA,**
ayant élu domicile chez
Mes LEURQUIN, VERRIEST et
VANDENPUT, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

La Commune de Vaux-sur-Sûre

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 juin 1999 par la société anonyme CORA, qui demande l'annulation du règlement de la commune de Vaux-sur-Sûre du 29 avril 1999 sur la distribution à domicile de feuilles et de cartes publicitaires, ainsi que de catalogues et de journaux, lorsque ces imprimés ne sont pas adressés;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de JOASSART, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 1^{er} décembre 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire du requérant;

Vu l'ordonnance du 22 mars 2007, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 17 avril 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me VISEUR, et Mes LEURQUIN, VERRIEST et VANDENPUT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me OLIVIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, 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. Au cours de sa séance du 29 avril 1999, le conseil communal de la partie adverse a adopté un règlement-taxé sur «la distribution à domicile de feuilles et de cartes publicitaires, ainsi que de catalogues et de journaux, lorsque ces imprimés ne sont pas adressés». Ce règlement, qui constitue l'acte attaqué, vise en son préambule «la situation financière de la commune».

La taxe est établie pour l'exercice 1999 et s'élève à 2,90 francs par exemplaire distribué d'une publication. Elle est à charge de l'éditeur, ou s'il n'est pas connu de l'imprimeur, ou encore à défaut du distributeur.

Ce règlement-taxé prévoit, en son article premier, une exonération en faveur des publications qui contiennent plus de 30 % de texte rédactionnel non publicitaire.

2. Le dossier administratif communiqué au Conseil d'Etat ne permet pas de connaître l'attitude des autorités de tutelle. La partie adverse indique dans son mémoire en réponse que la délibération communale concernée «fut vue, sans observation, par le Pouvoir de tutelle à Arlon le 6 mai 1999».
3. Antérieurement, et en tous cas depuis 1992, la commune de Vaux-sur-Sûre avait adopté des règlements instaurant une taxe similaire sur la distribution à domicile de journaux et imprimés non adressés.

Ainsi, pour l'exercice 1998, le règlement-taxé adopté le 24 février 1998 avait instauré semblable taxe, mais dont le montant s'élevait à 3 francs par exemplaire distribué;

Considérant que la partie adverse, dans sa réponse au premier moyen de la requête, soulève une exception d'irrecevabilité du recours pris du défaut d'intérêt de la société requérante; qu'elle fait valoir que cette dernière n'avait introduit aucun recours contre le règlement-taxe antérieur du 24 février 1998 qui visait pareillement la distribution des écrits publicitaires non adressés et fixait le coût de la taxe à 3 francs par exemplaire, soit un montant supérieur au montant aujourd'hui contesté; que la partie adverse ajoute que si le présent recours devait être accueilli, «le règlement de 1998, et donc la taxe de 3 francs, resterait applicable, n'ayant pas été abrogé par le règlement 1999»;

Considérant que la circonstance que la requérante n'a pas introduit de recours en annulation contre les règlements-taxes des exercices antérieurs, spécialement celui qui établissait pour l'exercice 1998 une taxe d'un montant supérieur de trois francs, n'implique aucunement qu'elle aurait implicitement renoncé à exercer son droit de recours contre un règlement-taxe ultérieur; que le règlement du 29 avril 1999 constitue un acte nouveau, susceptible de lui porter préjudice;

Considérant en outre que c'est une lecture trop hâtive de l'acte attaqué qui conduit la partie adverse à écrire que si le recours dirigé contre le règlement-taxe du 29 avril 1999 était accueilli, le règlement-taxe antérieur du 24 février 1998 resterait applicable; qu'en effet, le règlement du 24 février 1998 ne concernait que l'exercice 1998 et n'avait pas vocation à produire des effets à partir du 1^{er} janvier 1999; qu'il s'ensuit que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la société requérante soulève un premier moyen de la violation des principes de bonne administration, du principe du raisonnable et de la proportionnalité; qu'en substance, elle fait valoir que l'autorité est tenue par le principe de proportionnalité, qui lui impose d'agir en proportion avec l'objectif poursuivi sous peine de verser dans l'arbitraire, et que ce principe s'applique également en matière fiscale; qu'en l'espèce, la requérante estime pouvoir démontrer que l'auteur du règlement-taxe litigieux a basculé du pouvoir discrétionnaire qui était le sien vers un arbitraire disproportionné et inacceptable au regard du principe de proportionnalité; qu'à cet égard, elle rappelle que le but poursuivi par de tels règlements est généralement, d'une part, l'assainissement des finances publiques et, d'autre part, la mise en oeuvre du principe du pollueur-payeur qui exige des personnes physiques et morales qui occasionnent une dépense environnementale à la collectivité, d'en assumer le coût; que la requérante poursuit sa démonstration en se référant à des chiffres fournis par «FOST +» au sujet d'un accord conclu entre les communes bruxelloises et la Région

de Bruxelles-Capitale et dont il ressort que la collecte et le traitement complet des déchets en papier tels que des journaux ou écrits publicitaires coûteraient en moyenne 3 francs par kilo; que dans la mesure où il apparaît qu'un kilo de prospectus publicitaires correspond à plus ou moins 20 exemplaires, la taxe établie par la commune de Vaux-sur-Sûre serait de 50 francs par kilo, soit quinze fois plus que le coût de collecte et de traitement complet de ces prospectus; que la requérante en déduit que si le principe du pollueur-payeur permet certes à la commune de Vaux-sur-Sûre d'imposer aux distributeurs de *folders* de compenser intégralement le coût de la collecte et du traitement complet des toutes-boîtes distribuées, l'on ne peut cependant admettre qu'en application de ce principe, lesdits distributeurs aient à payer 16,6 fois le prix de l'inconvénient qu'ils génèrent sur l'environnement; que la requérante fait en conséquence valoir une disproportion manifeste entre le montant de la taxe et le but poursuivi par celle-ci; que la requérante souligne que la violation du principe de proportionnalité résulte encore du rapport qui existe entre le prix de revient d'un *folder* et la taxe imposée lors de sa distribution; qu'en effet, le coût d'un *folder* classique revient à 1,50 francs, frais de distribution compris, ce qui amène la taxe communale litigieuse à être bien plus élevée que le coût dont question; que la requérante reproche également à la partie adverse de soumettre tout écrit publicitaire visé par le règlement à la taxe de 2,90 francs, sans opérer la moindre modulation du taux d'imposition, alors que la circulaire du 21 septembre 1998 de la Région wallonne énonce que l'importante augmentation du maximum autorisé ne trouvera à s'appliquer que si les taux des règlements sont modulés selon le nombre de pages, la superficie des écrits publicitaires ou leur poids; qu'en ce qui concerne par ailleurs l'objectif d'assainissement des finances communales, la requérante argumente que si l'on peut admettre que la catégorie des distributeurs des toutes-boîtes publicitaires y participent, l'on ne peut pour autant admettre qu'ils y participent à raison de 16,6 fois le montant du « préjudice financier » qu'ils font subir à la commune; que la requérante ajoute qu'elle ne connaît pas la situation financière de la commune, mais qu'en tout état de cause elle estime qu'elle ne doit pas être contrainte de supporter la dégradation de celle-ci de manière disproportionnée;

Considérant que les communes choisissent librement, en vertu de leur autonomie fiscale, les bases, l'assiette et le taux des impositions, dont elles apprécient la nécessité au regard des besoins auxquels elles estiment devoir pourvoir; qu'une taxe communale, à l'instar des autres impôts, doit avoir pour objectif principal de prélever les moyens nécessaires pour financer les services assurés par la commune; que si l'objectif principal d'une taxe communale est d'ordre budgétaire, comme c'est le cas en l'espèce, rien ne s'oppose cependant à ce qu'elle poursuive également des objectifs accessoires, non financiers; qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit par

ailleurs à une commune, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de les faire porter par priorité sur des activités commerciales ou industrielles qu'elle juge présenter pour elle des charges et des inconvénients; qu'une commune peut dès lors utiliser son pouvoir fiscal en vue de poursuivre des objectifs d'incitation ou de dissuasion qu'elle détermine librement pour autant que ces objectifs restent accessoires, en d'autres termes que l'impôt communal ne soit pas établi à des fins uniquement dissuasives ou ne devienne purement prohibitif; qu'enfin, dans la mesure où la taxe litigieuse sur la distribution d'imprimés «toutes boîtes» constitue un impôt et non une redevance, il ne doit pas exister de rapport de proportionnalité entre le montant de cette taxe et le coût généré par les activités des sociétés redevables de la taxe; qu'en effet, à la différence de la redevance, l'impôt ne constitue aucunement la contrepartie d'un service dont le redevable bénéficie à titre individuel;

Considérant que le Conseil d'Etat ne pourrait 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 cette taxe; qu'en l'espèce, si la taxe litigieuse peut être regardée comme ayant un effet dissuasif en ce qui concerne la distribution gratuite à domicile de certains écrits publicitaires, il n'apparaît pas néanmoins que cette taxe entraverait au-delà du raisonnable, voire empêcherait, l'exercice, par les éditeurs ou les distributeurs d'écrits publicitaires, de leurs activités; que si la société requérante, qui n'est pas une entreprise distributrice de tels écrits, évoque un coût de revient des dépliants publicitaires qui serait de 1,50 francs par *folder*, frais de distribution compris, pour en déduire le caractère prohibitif de la taxe, elle reste toutefois en défaut d'apporter quelque élément concret à cet égard, aucun élément du dossier ne permettant d'établir précisément le coût de revient précité ou le caractère manifestement disproportionné de la taxe; qu'il y a également lieu, en ce qui concerne les données chiffrées avancées par la requérante pour démontrer que la taxe serait disproportionnée, de relever que ces données ne visent pas toutes les publications éditées ou distribuées par les sociétés redevables de la taxe et ne tiennent compte ni de la possibilité de répercuter la taxe sur les annonceurs ni de l'opportunité de recourir à d'autres formes de distribution; qu'enfin, la comparaison opérée par la requérante, quant au coût de la collecte et du traitement des déchets en papier, entre la commune de Vaux-sur-Sûre qui représente 4.141 habitants et la Région de Bruxelles-Capitale qui en comporte plus de 1 million, paraît en l'espèce peu pertinente;

Considérant que le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que la société requérante soulève un deuxième moyen, pris de la violation du principe de la liberté de commerce et d'industrie, de l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 23 de la Constitution et du décret d'Allarde du 2-17 mars 1791; qu'elle expose que si l'article 117 de la nouvelle loi communale constitue certes une base suffisante à l'autonomie fiscale communale, il ne peut cependant être question d'imposer, par le biais d'un règlement-taxé communal, des atteintes au principe de la liberté de commerce et d'industrie et des contraintes telles que les droits et libertés qui en résultent deviendraient impraticables; que citant la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, la requérante souligne qu'il doit exister un rapport raisonnable et proportionné entre le but poursuivi par un règlement-taxé et l'atteinte portée à la liberté de commerce et d'industrie et estime qu'en l'espèce, le caractère exorbitant des taxes imposées met en péril les intérêts des distributeurs d'écrits publicitaires, de manière telle que ceux-ci ne pourraient plus raisonnablement poursuivre leurs activités; qu'elle ajoute que la légalité de la taxe ne doit pas être appréciée sur le vu de sa seule situation mais de celle de toutes les personnes qui y sont soumises, et relève à cet égard que la taxe risque d'être très préjudiciable aux commerçants ayant de faibles revenus, qui seront de ce fait dans l'impossibilité de poursuivre la distribution d'écrits publicitaires ou de faire appel à des sociétés spécialisées dans cette distribution, en sorte que la possibilité offerte à la clientèle, par le biais des *folders* publicitaires, de comparer les différentes offres existant sur le marché serait réduite au profit des seules grandes chaînes de magasins;

Considérant que les textes visés au moyen, spécialement l'article 23 de la Constitution et l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, en tant qu'ils sont en rapport avec le principe de la liberté du commerce et de l'industrie, et ce principe lui-même, ne sont pas de nature à entraver le pouvoir qu'a l'autorité communale d'établir une taxe destinée à couvrir des dépenses occasionnées par une activité commerciale ou industrielle, pour autant que cette autorité demeure dans les limites de ses attributions et qu'il existe un lien entre le but poursuivi, les dépenses visées et la taxe instaurée; que si cette taxe peut avoir, au-delà de son objectif premier qui est de procurer les ressources nécessaires à la commune pour lui permettre d'accomplir ses différentes missions, un caractère dissuasif en ce qui concerne certaines distributions d'écrits publicitaires, il ressort de l'examen du premier moyen qu'elle n'apparaît pas pour autant comme susceptible d'entraver au-delà du raisonnable l'exercice de leurs activités par les entreprises qui éditent ou distribuent des écrits publicitaires; qu'à cet égard, il ressort du dossier que pour l'exercice fiscal 1998, le nombre maximum d'exemplaires d'imprimés publicitaires distribué dans la commune de Vaux-sur-Sûre pour le compte de la société CORA s'est élevé à 1536, ce qui

représente une taxe globale de 4.608 francs pour chaque distribution effectuée; que par ailleurs, la taxe litigieuse ne crée aucune distorsion de concurrence entre les différents commerçants qui recourent à la publicité «toute boîte» et n'est pas incompatible avec le principe de la liberté du commerce garantie par l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791; qu'elle n'entrave pas davantage l'union économique sur laquelle repose la structure de l'Etat, telle qu'elle est consacrée par l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 cité au moyen; que ce moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation du principe de motivation des actes administratifs et de l'insuffisance et de l'absence de pertinence dans les motifs; qu'elle fait valoir que la seule motivation de l'acte consiste en la phrase standard « vu la situation financière de la commune »; qu'elle expose qu'elle n'aperçoit pas en quoi la situation financière de la commune pourrait être susceptible de justifier l'instauration d'une taxe en tout état de cause supérieure au prix de revient de l'objet frappé de ladite taxe, excédant très nettement les dépenses occasionnées par cet objet et dès lors manifestement sans rapport avec celles-ci;

Considérant que si un règlement-taxe communal ne doit pas être motivé en la forme, il doit néanmoins reposer sur des motifs de fait et de droit pertinents et admissibles, susceptibles d'être déduits du dossier établi au cours de la procédure d'élaboration de ce règlement;

Considérant que le règlement-taxe litigieux adopté par la commune de Vaux-sur-Sûre le 29 avril 1999 vise en son préambule «la situation financière de la commune»; qu'un tel objectif financier, nonobstant le caractère très général de sa formulation, se trouve confirmé par les éléments du dossier produit par la partie adverse, spécialement les courriers échangés avec l'autorité régionale de tutelle dans le cadre de l'adoption du règlement-taxe antérieur du 24 février 1998; que ces courriers mettent en évidence la mauvaise situation financière de la commune au moment de l'adoption du règlement attaqué; qu'en particulier, la lettre adressée le 12 mai 1998 à la Direction générale des pouvoirs locaux par la commune porte ce qui suit:

« La décision du Conseil communal portant sur l'augmentation de la taxe, la fixant à 3francs par exemplaire distribué, résulte des négociations tenues entre le Collège et le CRAC, dans le cadre des mesures à prendre en vue d'atteindre et de garantir l'équilibre budgétaire de l'exercice 1998 et des exercices futurs. Cette décision fait partie des mesures adoptées dans le plan de gestion de 1998 à 2002, approuvé par le Conseil communal, non seulement, elle a été approuvée par le Ministère de la Région wallonne, mais elle a été proposée par les représentants du CRAC»;

qu'il ressort en outre du plan de gestion précité que pour respecter le principe d'équilibre budgétaire consacré à l'époque par l'article 252 de la nouvelle loi communale, la commune de Vaux-sur-Sûre a été contrainte de demander au Centre régional d'aide aux communes un prêt extraordinaire à long terme d'un montant de 52.143.000 francs destiné à couvrir le déficit des exercices antérieurs;

Considérant qu'il résulte de ces éléments que le motif formellement indiqué au préambule du règlement-taxé attaqué et pris de «la situation financière de la commune» est exact, pertinent et admissible au regard du dossier administratif; qu'il s'ensuit 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, le huit mai deux mille sept par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. DEPELSENAIRE,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

B. DEPELSENAIRE.

M. LEROY.