

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 182.145 du 18 avril 2008

A. 181.581/XV-555

En cause : **la s.a. MEDIAPUB,**
ayant élu domicile chez
Me F. VAN DE GEJUCHTE, avocat,
Place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

la commune de Berchem-Sainte-Agathe,
ayant élu domicile chez
Me J. SAMBON, avocat,
rue des Coteaux 227
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 mars 2007 par la société anonyme MEDIA-PUB, qui demande l'annulation du règlement-taxé adopté par le conseil communal de Berchem-Sainte-Agathe le 18 décembre 2006, établissant une taxe sur la distribution des publicités «toutes boîtes», pour les exercices d'imposition 2007 à 2010 inclus;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 21 mars 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 15 avril 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. CUVELIER, premier 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 :

La société requérante a été constituée par acte notarié du 2 octobre 1996 et a notamment pour objet social la fabrication, l'exploitation et la commercialisation de tous supports à l'information et à la publicité, l'édition, l'impression et la distribution d'imprimés, livres, journaux et revues. Elle emploie une dizaine de personnes, et édite et diffuse la publication *Info-familles*, qui contient de la publicité et des textes rédactionnels, et est distribuée gratuitement. Sur les éditions récentes d'*Info-familles*, la requérante qualifie elle-même cette publication de «presse régionale gratuite».

La commune de Berchem-Sainte-Agathe adopte depuis 1995, selon ses dires, des règlements-taxes sur la distribution d'imprimés «toutes boîtes». Le 18 décembre 2006, le conseil communal adopte un nouveau règlement établissant une taxe communale sur la distribution de publicités pour les exercices d'imposition 2007 à 2010.

Ce règlement-taxe porte notamment ce qui suit:

«LE CONSEIL,

Vu l'article 170 de la Constitution;

Vu l'article 117 de la Loi communale;

Vu la Loi du 24.12.1996, relative à l'établissement et au recouvrement des taxes communales;

Vu l'Arrêté Royal du 12.04.1999 déterminant la procédure devant le collège des Bourgmestre et Echevins en matière de réclamation contre une imposition communale;

Vu sa délibération du 18.12.2006, relative au règlement général à l'établissement au recouvrement et au contentieux en matière des taxes communales;

Revu sa délibération du 28.08.2003, relative à la taxe sur la distribution de la publicité, devenue exécutoire le 15.10.2003, pour un terme expirant le 31.12.2006,

Vu la situation financière de la commune;

Sur proposition du collège des Bourgmestre et Echevins;
DECIDE:

CHAPITRE I. - Assiette de l'impôt

Article 1. Il est établi pour les exercices 2007 à 2010 inclus, une taxe sur la distribution de porte-à-porte de feuilles et cartes publicitaires à caractère commercial, de catalogues, dépliants et journaux contenant de la publicité à caractère commercial, lorsque ces imprimés ne sont pas adressés nominativement.

Par "carte et feuille publicitaire", il faut entendre: les pièces qui sont composées d'une feuille (deux faces imprimées ou non) au plus.

Par "catalogue, dépliant ou journal publicitaire", il faut entendre les pièces qui comprennent plus d'une feuille.

Est uniquement visée la distribution gratuite dans le chef des destinataires.

Article 2. Sont visés par les présentes dispositions, les imprimés publicitaires non adressés nominativement ouverts à tous les annonceurs ou émanant d'un seul commerçant ou d'un groupe de commerçants et comportant moins de 40 % de textes rédactionnels non publicitaires.

Par "textes rédactionnels", il faut entendre:

- les textes écrits par les journalistes dans l'exercice de leur profession;
- les textes qui, au niveau de la population de la commune, jouent un rôle social et d'information générale en dehors des informations commerciales ou apportent une information officielle d'utilité publique en faveur de l'ordre ou du bien-être comme les services d'aides, les services publics, les mutuelles, les hôpitaux, les services de garde (médecins, pharmacies) ou des informations d'utilité publique telles que les informations communales et les faits divers nationaux et/ou internationaux;
- les nouvelles générales et régionales, politiques, sportives, culturelles, artistiques, folkloriques, littéraires et scientifiques et les informations non commerciales aux consommateurs;
- les informations concernant les cultes, les annonces d'activités telles que fêtes et kermesses, fêtes scolaires, activités des maisons de jeunes et des centres culturels;
- les petites annonces non commerciales émanant de particuliers et les annonces notariales;
- la propagande électorale.

Sont considérés comme "textes publicitaires" à caractère commercial, les articles:

- dans lesquels il est fait mention, soit explicitement, soit implicitement, de firmes ou de produits déterminés qui, sous une forme directe ou voilée, renvoient le lecteur à des réclames commerciales;
- qui, d'une façon générale, visent à signaler, à faire connaître, à recommander des firmes, produits ou services en vue d'aboutir à une transaction commerciale.

CHAPITRE II. - Redevables

Article 3. La taxe est à charge de l'éditeur des imprimés visés par les présentes dispositions. Le distributeur des imprimés soumis à l'imposition est solidairement responsable du paiement de l'impôt.

CHAPITRE III. - Calcul de l'impôt

Article 4. Les taux d'imposition sont fixés comme suit:

1. Carte et feuille publicitaire inférieures ou égales à 1000 cm²:
 - € 0,01 par exemplaire distribué,
 - chaque distribution donnera lieu à une perception minimale de € 25,00;
2. Carte et feuille publicitaire supérieures à 1000cm²:
 - € 0,02 par exemplaire distribué,
 - chaque distribution donnera lieu à une perception minimale de € 50,00;
3. Catalogue, dépliant ou journal publicitaire:
 - € 0,055 par exemplaire distribué,
 - chaque distribution donnera lieu à une perception minimale de € 140,00.

Article 5. A la demande du redevable, le Collège des bourgmestre et échevins est autorisé à accorder un régime d'imposition forfaitaire trimestriel, en remplacement des cotisations ponctuelles.

...

Article 6. Les taux de l'imposition forfaitaire trimestrielle sont fixés comme suit:

...

CHAPITRE IV.- De la déclaration

Article 7. Le contribuable est tenu, préalablement à chaque distribution, de faire une déclaration à l'administration communale, contenant tous les renseignements nécessaires à l'imposition, de fournir un exemplaire des imprimés ou produit assimilé à distribuer, ainsi que la liste complète des rues pour lesquelles la distribution a lieu, visés par les présentes dispositions.

...

CHAPITRE V.- Du recouvrement et des réclamations

Article 9. La taxe est perçue par voie de rôle. Le recouvrement et le contentieux sont réglés conformément aux dispositions du règlement général communal régissant la matière.»

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été publié par voie d'affichage le 9 janvier 2007. L'autorité de tutelle a considéré le 26 février 2007 que «la délibération évoquée ne soulève pas d'objection».

Considérant que la partie adverse conteste que la requérante ait intérêt au recours au motif qu'elle a son siège social en Région wallonne, et que depuis 1995, année à partir de laquelle la partie adverse a adopté des règlements-taxes sur la distribution de publicité, elle n'a jamais fait l'objet d'une taxation sur la base desdits règlements-taxes;

Considérant que la requérante diffuse régulièrement sur le territoire de Berchem-Sainte-Agathe la publication *Info-familles*, qui contient une publicité pour un commerce situé dans cette commune; que si elle n'a jusqu'à présent pas fait l'objet d'une taxation, rien n'indique qu'elle ne sera pas susceptible d'être taxée pendant la période d'application du règlement attaqué; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 10, 11, et 172 de la Constitution;

en ce que le règlement-taxe attaqué ne vise que la distribution gratuite des écrits publicitaires non adressés, à l'exclusion de la distribution gratuite des écrits adressés ou de toute autre forme de diffusion d'écrits,

alors qu'en l'état actuel de la procédure, la requérante ignore si ce règlement-taxe poursuit un objectif purement fiscal ou si cet objectif s'accompagne d'une finalité accessoire de dissuasion; qu'au regard de l'objectif extra-fiscal que l'on peut présumer poursuivi par la partie adverse, à savoir limiter la production de déchets de papier censés engendrer un surcroît de dépenses en matière de propreté publique, il n'est pas

raisonnable de n'imposer que la distribution gratuite des écrits publicitaires non adressés;

que dans le développement du moyen, elle relève qu'un nombre appréciable de communes ont adopté des règlements-taxes frappant la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés en raison des dépenses de propreté publique qu'engendrait une telle distribution, mais que le règlement-taxe attaqué ne permet pas de déterminer ce qu'il en est du règlement attaqué; que le fait que ce règlement se réfère à la situation financière de la commune n'est pas déterminant pour juger de sa nature exacte; qu'elle fait valoir que la distribution gratuite d'écrits publicitaires n'est pas la seule à avoir une incidence sur la production de déchets de papier et, corrélativement, sur le coût de collectes et de traitement de ces déchets, qu'il en va tout autant de la distribution gratuite d'envois adressés, qu'ils soient ou non publicitaires, ou encore des publications diverses qui sont mises dans le commerce et viennent augmenter le volume des déchets; qu'elle estime qu'il n'est pas admissible que seuls soient imposés les redevables mentionnés à l'article 3 du règlement-taxe attaqué; qu'elle appuie sa thèse par un arrêt n° 154.689 du 9 février 2006 qui a jugé que méconnaissait les principes d'égalité et de non-discrimination une imposition à charge des personnes diffusant des annuaires téléphoniques gratuits au motif que le règlement ayant institué cette imposition traitait distinctement ces personnes par rapport aux éditeurs d'autres imprimés gratuits sans justification admissible dès lors que les autres imprimés diffusés gratuitement ne contribuaient pas moins que les annuaires téléphoniques à l'accumulation de déchets de papier; qu'elle souligne que le règlement attaqué a pour conséquence de mettre à charge d'un seul secteur, à savoir celui de la distribution gratuite d'écrits publicitaires, le coût découlant de l'ensemble de la production de déchets de papier et que le règlement-taxe attaqué revêt dès lors un caractère discriminatoire;

que dans le mémoire en réplique, la requérante ne conteste pas la liberté d'appréciation dont jouit la partie adverse dans la détermination de la base et de l'assiette des impositions qu'elle juge utile d'établir, mais rappelle que cette liberté n'est pas absolue et qu'elle est notamment limitée par les principes d'égalité et de non-discrimination qui s'opposent à ce qu'une commune lève un impôt discriminatoire; qu'elle indique que c'est précisément le caractère discriminatoire de l'imposition qu'elle reproche à l'acte attaqué; qu'après avoir rappelé la portée du principe d'égalité, elle soutient qu'il ressort des explications fournies par la partie adverse que la taxe sur les publicités «toutes boîtes» poursuit un objectif exclusivement budgétaire, référence étant faite dans le préambule du règlement-taxe attaqué à la situation financière de la partie adverse, et aucun autre élément produit aux débats ne venant contredire cette constatation; qu'elle expose qu'au regard du but poursuivi par la taxe, à savoir procurer des recettes complémentaires à la partie adverse en vue de faire face à ses dépenses en

général et implicitement à la situation déficitaire de ses finances, aucun motif ne permet de justifier la limitation de l'assiette de la taxe à la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés, à l'exclusion de la distribution d'autres écrits, qu'elle soit ou non gratuite; qu'elle souligne que les habitants disposent de la faculté d'apposer sur leurs boîtes à lettres un autocollant «no pub» s'ils ne souhaitent pas recevoir d'écrits publicitaires non adressés; qu'elle indique qu'il est inexact de prétendre que les destinataires des écrits publicitaires «toutes boîtes» seraient, par définition, non demandeurs de tels écrits, que la circonstance que les écrits «toutes boîtes» requerraient une intervention accrue des services communaux de la propreté publique, ne pourrait, à la supposer avérée, justifier le critère de différenciation choisi par la partie adverse dans son règlement-taxe puisque celle-ci ne dispose pas d'une déchetterie communale et ne procède pas au ramassage du papier, qui est effectué par l'Agence Bruxelles-Propreté; qu'elle en conclut qu'il n'existe aucune justification admissible à la différence de traitement instaurée par la partie adverse entre les écrits publicitaires non adressés (toutes boîtes) et les autres catégories d'écrits, adressés gratuitement ou payants;

que, dans le dernier mémoire, elle ajoute que si la différence de traitement entre les écrits publicitaires toutes boîtes et la presse adressée a été admise par le Conseil d'Etat dans son arrêt n° 132.983 du 24 juin 2004, c'est au vu de la fin écologique assignée à la taxe et de l'intervention plus importante des services communaux de la propreté publique pour le ramassage des écrits non adressés; qu'elle estime que les enseignements de cet arrêt ne peuvent être transposés au présent litige et que la différence de traitement opérée par le règlement-taxe attaqué ne repose sur aucune justification admissible;

Considérant que l'établissement d'un impôt communal est en vertu de la Constitution, notamment de ses articles 41, 162 et 170, § 4, une matière d'intérêt communal qu'il revient au conseil communal de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi, dont la nécessité est démontrée, et pour autant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général; que dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnue le Constituant;

Considérant que la règle constitutionnelle de l'égalité devant la loi et son application que constitue celle de l'égalité devant l'impôt n'exclut nullement qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, lorsque le critère de différenciation est susceptible de justification objective et raisonnable; qu'en l'espèce, il apparaît que les critères destinés à identifier les écrits soumis à la taxe et ceux qui ne le sont pas sont généraux et objectifs, et sont en rapport

avec le but poursuivi, à savoir compenser les frais qu'occasionne pour les finances de la commune l'intervention des services de la propreté publique et de l'environnement; qu'en effet, les journaux dits «toutes boîtes» sont des journaux à vocation commerciale et publicitaire qui représentent une catégorie objectivement différente des journaux à vocation d'information, comme la presse quotidienne ou mensuelle d'information; qu'en outre, il n'est pas manifestement déraisonnable d'assigner une fin écologique à la taxe, l'abondance des écrits publicitaires étant telle, par rapport au nombre des autres écrits, qu'il n'est pas contestable que l'intervention des services communaux de la propreté publique soit plus importante pour le premier type d'écrits que pour le second; qu'en effet, à la différence de la presse adressée, qui est distribuée uniquement aux abonnés, à leur demande et à leurs frais, les journaux «toutes boîtes» visés par la taxe litigieuse sont diffusés gratuitement à l'ensemble des habitants de la commune, sans que les destinataires n'en fassent la demande; qu'il en découle que cette diffusion «toutes boîtes» est de nature à provoquer une grande production de déchets sous forme de papier, liée à la circonstance que les destinataires des écrits n'en étaient pas demandeurs; que l'affirmation de la requérante selon laquelle la distribution «toutes boîtes» ne se distingue pas de la distribution gratuite adressée et des publications diverses qui sont mises dans le commerce ne peut donc être suivie; qu'en effet, seule la première, taxée par l'acte attaqué, est distribuée de manière généralisée; que le fait que les destinataires qui le souhaitent peuvent apposer un autocollant «no pub» sur leur boîte aux lettres n'enlève rien à ce constat, la distribution restant en principe généralisée; que la taxe contestée n'est pas comparable à celle qui a frappé la distribution des annuaires téléphoniques «Pages d'Or» et qui a fait l'objet de la jurisprudence invoquée par la requérante, vu que dans ce cas-là la taxe ne visait que la distribution d'un seul document et non tous les envois non adressés comme dans la présente affaire; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution et du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles,

en ce que la partie adverse a estimé devoir taxer les écrits publicitaires non adressés visés à l'article 1^{er} de son règlement-taxe,

alors que si les communes peuvent choisir une matière imposable qui ne se retrouve que chez certains redevables, il est toutefois requis que le choix de cette matière imposable soit susceptible de justification; qu'après un rappel de la jurisprudence, elle indique que sous réserve d'autres éléments d'information qui pourraient être apportés en cours d'instance par la partie adverse, il y a lieu de présumer que le choix de cette

dernière s'est porté sur les écrits publicitaires non adressés en raison de leur contribution à l'augmentation des déchets de papier et dès lors, à l'accroissement des dépenses de propreté publique, et qu'il faut que la partie adverse expose en quoi la distribution gratuite des écrits publicitaires non adressés constituerait une activité critiquable et en quoi son développement apparaîtrait nuisible; qu'elle ajoute que, bien que l'on puisse admettre que la taxe soit destinée à lui procurer des ressources, on ne peut nier le lien étroit entre le choix de la matière imposable, à savoir les écrits publicitaires non adressés, et les conséquences que la distribution de ces écrits est supposée entraîner en matière de dépenses de propreté publique; qu'elle en conclut qu'il incombe à la partie adverse de démontrer *in concreto* que la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés engendre une charge financière pour le budget communal et que cette circonstance justifie que soient imposés les éditeurs ou distributeurs de ces écrits; qu'à son estime, il en va d'autant plus ainsi que la taxe attaquée induit une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie et que les restrictions qui y sont apportées ne peuvent être admises que si elles sont susceptibles de justification; qu'elle précise que le papier récupéré par la partie adverse, soit à l'occasion des opérations de ramassage du papier effectuées par les services communaux, soit par le biais de containers mis à disposition des habitants ou résidents, est vendu et lui procure des ressources financières, et soutient qu'à défaut pour la première partie adverse de démontrer que l'argent retiré de la vente du papier ne compenserait pas les dépenses de propreté publique liées à la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés, il convient de considérer que le règlement-taxe attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles aptes à fonder l'exercice de son pouvoir fiscal;

que dans son mémoire en réplique, la requérante renvoie à l'argumentation qu'elle développe à propos du premier moyen et conteste l'argument que la partie adverse a tiré de la comparaison entre les dépenses de santé publique et d'hygiène publique et la recette attendue de la taxe litigieuse, au motif que la partie adverse ne procède pas à un ramassage communal du papier, de sorte que les dépenses de propreté publique apparaissent sans lien avec la distribution d'écrits publicitaires; qu'elle ajoute que le poste budgétaire auquel se réfère la partie adverse concerne également la gestion du cimetière communal, qui est sans lien avec l'activité imposée par le règlement-taxe attaqué; que la même argumentation est développée en substance dans le dernier mémoire;

Considérant que sous réserve des exceptions déterminées par la loi, les conseils communaux choisissent, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, la base des impôts levés par eux; que par ailleurs, aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit une taxe justifiée par l'état de ses finances,

de la faire porter par priorité sur des activités qu'elle estime plus critiquables que d'autres ou dont elle estime le développement peu souhaitable; que le règlement-taxe attaqué est justifié, en son préambule, par la situation financière de la commune et donc au moins implicitement, mais certainement, par l'équilibre budgétaire à atteindre; que la requérante ne conteste pas que la distribution de «toutes boîtes» contribue à l'augmentation des déchets de papier; que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer cette augmentation peu souhaitable, quand bien même ce n'est pas elle qui assure la collecte et l'enlèvement des papiers; que le produit de la taxe établie par le règlement attaqué est destiné à alimenter le budget de la commune et à couvrir l'ensemble des dépenses de celle-ci, sans être affecté à un type de dépense précis; que, dès lors que la partie adverse a estimé souhaitable de taxer la distribution de «toutes boîtes», il est sans pertinence de comparer le produit de la taxe avec les dépenses que l'activité taxée pourrait entraîner à charge du budget communal, ou avec les éventuels revenus que la partie adverse pourrait tirer de la collecte des papiers dont ses habitants se défont; qu'étant donné que la taxe litigieuse 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; 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 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

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

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

M. GHODS, greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS. M. LEROY.