

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 191.206 du 9 mars 2009

G/A.181.998/XIII-5139

En cause: **la Société anonyme MEDIAPUB,**
 ayant élu domicile chez
 Me Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
 place Jamblinne de Meux 41
 1030 Bruxelles,

 contre:

 la Ville de Saint-Vith,
 ayant élu domicile chez
 Mes Guido ZIANS et
 Andrea HAAS, avocats,
 Aachener Straße 76
 4780 Saint-Vith.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 26 mars 2007 par la société anonyme MEDIAPUB qui demande l'annulation du règlement-taxé du conseil communal de la ville de Saint-Vith du 22 janvier 2007 établissant une taxe communale sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés pour la période du 1^{er} février 2007 au 31 décembre 2008;

Vu l'arrêt n° 185.449 du 17 juillet 2008 ordonnant la réouverture des débats;

Vu la notification de l'arrêt aux parties;

Vu le rapport de M. WIMMER, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

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

Vu l'ordonnance du 6 janvier 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 février 2009 à 14.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me Rainer PALM, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

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

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

Considérant que les éléments de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 185.449 du 17 juillet 2008 qui a rouvert les débats;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 172, de la Constitution et de l'excès de pouvoir; qu'elle affirme que le préambule de l'acte attaqué justifie l'établissement de la taxe sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés "vu les frais élevés résultant de la récupération et de l'élimination de vieux papiers et des ordures en général" et que l'on peut raisonnablement déduire de cette mention que la taxe établie par la partie adverse poursuit un objectif de compensation des frais liés à la récupération et à l'élimination des ordures en général et des vieux papiers en particulier ainsi qu'un objectif de dissuasion; qu'elle fait valoir que, dans le cadre de l'exercice de leur pouvoir fiscal, les communes doivent choisir une matière imposable qui ne se retrouve que chez certains contribuables, que l'autonomie fiscale des communes ne les dispense pas de respecter les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution de même que le principe d'égalité des citoyens devant l'impôt garanti par l'article 172 de la Constitution et que si un régime fiscal déterminé peut être appliqué à certaines catégories de personnes, encore faut-il que ce régime repose sur des critères de différenciation objectifs, généraux et légalement admissibles (arrêt du Conseil d'Etat n° 132.983 du 24 juin 2004); qu'elle soutient qu'au regard des objectifs poursuivis par la partie adverse, à savoir remédier, par la perception de recettes nouvelles, aux coûts engendrés par le ramassage et le traitement des ordures en général et des vieux papiers

en particulier, il n'est pas raisonnable de n'imposer que la distribution gratuite des écrits publicitaires non adressés, qu'une telle distinction n'est en effet pas la seule à être à l'origine de la production de déchets en général et, corrélativement, des coûts de collectes et de traitement de ces déchets, que la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés n'est pas davantage la seule source de production de déchets de papier, qu'il en va tout autant de la distribution gratuite d'écrits 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 de papier et que le critère de différenciation auquel a recouru la partie adverse, quoiqu'objectif, n'est pas raisonnablement justifié étant donné qu'il ne permet pas de comprendre pourquoi seuls les redevables énumérés à l'article 2 de l'acte attaqué sont soumis à imposition alors que d'autres catégories de personnes, dont les activités sont elles aussi productrices de déchets en général et de déchets de papier en particulier, échappent à une telle disposition; qu'elle ajoute que, s'agissant plus spécifiquement de la production de déchets de papier, le Conseil d'Etat 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 (arrêts n^{os} 154.688 et 154.689 du 9 février 2006) et que les enseignements qui se dégagent de ces arrêts sont transposables à la présente espèce et doivent être étendus à toute situation dans laquelle un règlement-taxe traite de manière différente des écrits publicitaires, selon qu'ils sont gratuits ou non, adressés ou non adressés, dès lors que ces écrits contribuent tous à l'augmentation de déchets de papier;

Considérant qu'en réplique la requérante estime qu'il est vrai que les écrits publicitaires non adressés se distinguent des écrits publicitaires adressés ou des écrits mis en vente en ce que la première catégorie d'écrits n'est pas sollicitée par les destinataires de ceux-ci, que cette différence est toutefois sans pertinence si l'on tient compte de l'objectif poursuivi par l'acte attaqué, que la partie adverse ne pourrait sérieusement soutenir que les vieux papiers composés d'écrits publicitaires non adressés constitueraient une catégorie qui devrait être distinguée de celle des vieux papiers composés d'autres écrits alors même que ce type de déchets subit un traitement identique, que la partie adverse demeure en outre en défaut de justifier le choix de la matière imposable non seulement pour faire face aux frais liés à la récupération et à l'élimination des vieux papiers mais également des ordures en général, lesquelles se composent, à tout le moins dans leur majeure partie, de déchets autres que les vieux papiers et que le régime applicable aux écrits publicitaires non adressés n'est pas

susceptible de justifications objectives et raisonnables puisque cette catégorie d'écrits n'est pas la seule source de déchets de papier et pas davantage des ordures en général;

Considérant que, dans son dernier mémoire, elle soutient que le dossier administratif de la partie adverse est lacunaire et ne permet pas au Conseil d'Etat d'exercer son contrôle; qu'elle ajoute ce qui suit:

" (...) le seul élément de motivation figurant dans le préambule du règlement-taxe - «vu les frais élevés résultant de la récupération et de l'élimination de vieux papiers et des ordures en général» - est insuffisant pour justifier valablement l'établissement de la taxe. D'une part, l'allégation relative au coût élevé de la récupération et de l'élimination des vieux papiers ainsi que les ordures en général n'est pas corroborée par le dossier administratif et s'avère donc invérifiable. Sur ce point, et en dépit de ce qu'indique Monsieur l'Auditeur dans son rapport, il convient de tenir compte des subventions dont bénéficient les communes ou les intercommunales auxquelles elles sont affiliées pour la collecte et le recyclage des déchets de papier. D'autre part, cette allégation, à la supposer exacte, n'explique pas le choix des redevables dès lors que l'importance des frais dont fait état la commune ne résulte pas de la seule récupération et élimination des vieux papiers. Le critère de différenciation n'est donc pas raisonnablement justifié par rapport au but de la taxe, lequel est de l'aveu même de la partie adverse, la compensation des frais qu'engendrerait pour elle la récupération et l'élimination des vieux papiers et ordures en général. (...)"

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 et exprimé dans le préambule de l'acte attaqué comme suit: "Aufgrund der hohen Kosten, die aus der Entsorgung von Altpapier und dem Müll im Allgemeinen entstehen"; 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 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, par ailleurs, les autres écrits distribués et adressés sont soumis au règlement général du conseil communal du 28 décembre 2006 relatif à l'enlèvement et à la récupération des déchets ménagers et assimilés, la taxe étant en ce cas payée par le destinataire desdits écrits; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution et de la liberté du commerce et de l'industrie consacré par l'article 7 du décret d'Allarde, du principe général de droit de proportionnalité et de l'excès de pouvoir; qu'elle soutient qu'il incombe à la partie adverse d'établir que la distribution gratuite d'écrits publicitaires engendre des dépenses à charge des finances communales devant être compensées par la perception d'une taxe et que s'il a été jugé que les conseils communaux choisissent la base des impôts levés par eux, encore faut-il 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, particulièrement lorsque cette catégorie d'écrits comporte des textes rédactionnels et joue un rôle social en assurant à la population une information qu'à défaut d'autres publications devraient assurer, les écrits publicitaires constituant, pour une certaine frange de la population, la seule source d'information; quelle estime 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, qu'il est indifférent que le produit de la vente du papier

revienne directement à la partie adverse ou à une intercommunale dont elle est membre puisqu'il ne peut être contesté que les communes retirent un avantage de leur participation à une intercommunale, qu'en vertu de l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets, la collecte des déchets de papiers est subventionnée à concurrence du coût réel de la collecte et du recyclage des déchets de papier et qu'à défaut pour la 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 l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles aptes à fonder l'exercice de son pouvoir fiscal en l'espèce; qu'elle soutient que le montant de la taxe établie par l'acte attaqué apparaît sans commune mesure avec le coût réel de la collecte et du recyclage du papier, que le montant de l'impôt représente 57 fois les coûts de collecte et de recyclage et qu'il y a lieu de constater que l'acte attaqué porte atteinte de manière disproportionnée à la liberté du commerce et de l'industrie; qu'elle ajoute que, par ailleurs, compte tenu des considérations énoncées dans le préambule de l'acte attaqué concernant le but assigné à la taxe adoptée par la partie adverse, il est permis de se demander si ladite taxe ne doit pas être qualifiée de rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution, que la qualification exacte à donner à la taxe levée par la partie adverse a des conséquences sur l'étendue du pouvoir dont dispose cette dernière, que le montant de la rétribution doit en effet observer un rapport de proportionnalité avec le coût des services qu'elle est appelée à financer, que le caractère rémunératoire de la rétribution la distingue en effet de l'impôt et qu'il a été démontré que le montant de la taxe est sans aucune proportion avec le montant des dépenses générées par la distribution des écrits publicitaires;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle n'est pas tenue d'exposer dans l'acte attaqué lui-même la justification de la taxe qu'elle lève, qu'elle n'est pas non plus tenue de motiver l'acte attaqué par la perception de recettes, qu'un objectif de politique environnementale peut être poursuivi par la commune et qu'en cette matière, un effet de dissuasion peut être recherché; qu'elle fait valoir que la population de la commune, laquelle se caractérise par un revenu moyen des ménages élevé, est très sollicitée au moyen d'écrits publicitaires non adressés, que la partie requérante ne démontre pas que l'élimination de déchets de papier n'engendrerait pas de frais, que l'élimination de ces déchets s'effectue via la gestion de parcs à conteneurs gérés par une intercommunale à laquelle la partie adverse paie une redevance par habitant et par tonne de déchets, que, compte tenu de ces éléments, elle a décidé de répercuter une partie des frais d'élimination des déchets sur les producteurs de ces déchets et que, dans la mesure où l'acte attaqué adopté par elle établit une taxe, il ne doit pas exister un

rapport de proportionnalité entre le montant de cette taxe et le coût d'élimination des déchets; qu'elle ajoute que la taxe qu'elle a levée n'est pas d'une importance telle qu'elle rendrait l'activité de distribution d'écrits publicitaires non adressés impossible, que le principe de proportionnalité a été respecté, que les critères de différenciation sont objectifs et ne sont pas interdits par la loi et que, pour le surplus, une violation de l'article 173 de la Constitution n'est pas établie;

Considérant qu'en réplique, la requérante relève que le dossier administratif constitue un élément essentiel de la procédure devant le Conseil d'Etat, que c'est sur base de ce dossier que le Conseil d'Etat apprécie la régularité des actes qui lui sont déférés, qu'il doit contenir tous les documents dont l'établissement est requis par la loi et les règlements, que des explications données par la partie adverse dans des écrits de procédure ne peuvent suppléer à la carence du dossier lorsque les motifs d'un règlement-taxe ne résultent d'aucun des documents composant celui-ci ou d'un préambule dudit règlement et qu'en dépit de ce qu'affirme la partie adverse, c'est à elle qu'incombe d'établir la preuve des dépenses occasionnées par la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés; qu'elle fait valoir que, compte tenu de l'objectif assigné à cette taxe, il est raisonnable de considérer qu'une telle taxe est en réalité une rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution, que, partant de ce constat, il convient de vérifier la mesure dans laquelle la taxe levée par la partie adverse entretient un rapport de proportionnalité avec le coût généré par la collecte des déchets de papier, que force est de constater que la partie adverse demeure en défaut de produire la moindre donnée susceptible de justifier le montant de la taxe et que la partie adverse ne s'explique pas sur l'incidence que la subvention prévue par l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 précité pourrait avoir sur les dépenses en matière de propreté publique;

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 les frais élevés engendrés par la récupération et l'élimination de vieux papiers et d'ordures en général et donc 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, de plus, le règlement vise toute distribution et donc pas exclusivement celle qui se fait "toutes boîtes"; qu'ainsi est aussi visée la distribution faite en rue, dans les magasins, etc,

d'imprimés publicitaires qui sont susceptibles d'être jetés en rue; 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 d'imprimés publicitaires non adressés, 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;

Considérant qu'il importe peu à cet égard que, en vertu des articles 17, 18, 3°, et 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets, les communes puissent également bénéficier d'une subvention qui soit équivalente au coût réel de la collecte et du recyclage des déchets de papier, dès lors que les conditions de l'article 1^{er} dudit arrêté ne sont pas nécessairement remplies, notamment en ce qui concerne le ramassage des imprimés jetés en rue;

Considérant que la liberté du commerce et de l'industrie consacrée par le décret dit "d'Allarde" des 2 et 17 mars 1791 n'est pas absolue; que des restrictions peuvent y être apportées pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but poursuivi; qu'en l'espèce, la partie requérante reste en défaut d'établir que l'acte attaqué aurait porté atteinte de manière disproportionnée et injustifiée à la liberté du commerce et de l'industrie;

Considérant que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E:

Article 1^{er}.

La requête en annulation est rejetée.

Article 2.

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

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

MM. HANOTIAU,	président de chambre,
KREINS,	président de chambre,
PAQUES,	conseiller d'Etat,
M ^{lle} WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.