

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 191.207 du 9 mars 2009

G/A. 187.096/XIII-5156

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

 contre:

 la Commune de Bütgenbach,
 ayant élu domicile chez
 Mes Rainer PALM, Guido ZIANS
 et Andrea HAAS, avocats,
 Aachener Strasse 76
 4780 Saint-Vith.

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 février 2008 par la société anonyme MEDIAPUB qui demande l'annulation du règlement-taxe du conseil communal de la commune de Bütgenbach du 27 novembre 2007 établissant une taxe communale sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. WIMMER, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

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

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 F. VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la requérante, et Me R. PALM, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis, 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 se présentent comme suit:

1. La partie requérante édite et diffuse la publication "Info familles". Cette publication est distribuée gratuitement. Le territoire de la commune de Bütgenbach fait partie de la zone de distribution de cette publication.

2. En sa séance du 27 novembre 2007, le conseil communal de Bütgenbach a adopté, pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013, un règlement établissant une taxe communale sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés, publié par voie d'affichage le 18 décembre 2007.

Ce règlement-taxe dispose notamment (traduction libre):

- " Le Conseil communal,
Vu l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation,
Vu les dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière d'établissement et de recouvrement des taxes communales,
Vu les finances communales,
Sur proposition du Collège communal,
décide, par 9 voix pour et 7 voix contre:
Article 1^{er}. Il sera prélevé en faveur de la commune, à partir du 1^{er} janvier 2008 jusqu'au 31 décembre 2013, une taxe communale sur la distribution gratuite de dépliants publicitaires non adressés.
Au sens du présent règlement, on entend par:
- dépliant publicitaire ou échantillon non adressé: le dépliant publicitaire ou l'échantillon qui ne porte ni le nom ni l'adresse du destinataire;
 - dépliant publicitaire: tout écrit qui contient au moins une annonce à des fins commerciales;
 - échantillon publicitaire: toute petite quantité ou modèle d'un produit qui est destiné à la vente;
 - zone de distribution: la commune taxatrice.

L'échantillon et le dépliant publicitaire forment un tout.

- dépliant publicitaire de presse régionale gratuite: le dépliant publicitaire distribué gratuitement régulièrement, au moins 12 fois par an, contenant outre la publicité, un texte rédactionnel d'information avec des événements récents se rapportant à la zone de distribution mais toutefois essentiellement locaux ou communaux et contenant au moins 5 des 6 informations d'intérêt public mentionnées ci-dessous, adaptées à la zone de distribution;
- services de garde des médecins, pharmaciens et vétérinaires
- agenda culturel contenant les principales activités des associations culturelles et sportives de la commune et de la région
- petites annonces de personnes privées
- rubriques d'annonces d'offres d'emploi et de formations complémentaires
- annonces notariales
- annonces officielles d'intérêt général, telles qu'enquêtes publiques, publications judiciaires, ...

Les annexes publicitaires dans un quotidien ne sont pas soumises à l'application de la taxe sur les envois non adressés, car il s'agit d'envois adressés aux abonnés du quotidien correspondant.

Par contre, les annexes publicitaires incluses dans un numéro mensuel gratuit distribué à tous les ménages d'un quotidien ou en général de toute autre publication périodique tombent sous le coup des dispositions du règlement sur la taxe relative aux envois non adressés.

Article 2. L'impôt est dû:

- par l'éditeur ou si celui-ci est inconnu, par l'imprimeur
- ou si l'éditeur et l'imprimeur sont inconnus, par le distributeur
- ou si l'éditeur, l'imprimeur et le distributeur sont inconnus, par la personne morale ou physique pour laquelle le dépliant publicitaire a été distribué.

Article 3. L'impôt est fixé comme suit:

- 0,025 € par exemplaire distribué qui pèse entre 0 et 20 grammes;
- 0,050 € par exemplaire distribué qui pèse entre 21 et 40 grammes;
- 0,065 € par exemplaire distribué qui pèse entre 41 et 60 grammes;
- 0,080 € par exemplaire distribué qui pèse plus de 61 grammes.

Article 4. (...)"

Il s'agit de l'acte attaqué.

3. Par une lettre du 10 janvier 2008, la partie requérante demande à la partie adverse de l'exonérer de la taxe établie par l'acte attaqué:

" (...) Nous avons le plaisir de vous faire parvenir en annexe un exemple de notre publication Info Familles n° 1829 version D diffusée notamment sur Bütgenbach durant la semaine 2/2008.

Cette publication périodique comprenant 2 pages de textes rédactionnels correspondant à la définition que vous donnez à la presse régionale gratuite dans votre nouveau règlement communal.

Nous souhaiterions que vous puissiez nous donner par retour de courrier votre décision à propos de nos publications et la confirmation que la taxe est bien réduite à 0 Euro en tant que presse régionale gratuite. (...)"

Par une lettre datée du 17 janvier 2008, la partie adverse répond:

" (...), nous vous confirmons que la publication Info Familles n° 1829 version D ne peut être exonérée de la taxe communale sur les écrits publicitaires.
Vu le règlement communal du 27 novembre 2007, il s'agit d'une publicité pure et simple d'une firme commerciale et pas d'une presse régionale.
Une presse régionale est en premier lieu un «journal» et non une publicité d'une firme qui «informe» le public, remplit les conditions de l'article 1^{er} du règlement et est financée par de la publicité de plusieurs firmes.
Pour être reconnu comme presse régionale, le règlement prévoit que les informations doivent avoir rapport avec la zone de distribution, qui est le territoire de la commune de Bütgenbach, un renvoi vers différents sites d'internet n'est pas une information. (...)"

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 10, 11, 25 et 172, de la Constitution ainsi que de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.); qu'elle affirme qu'une différence de traitement doit être fondée sur un ou plusieurs critères de différenciation susceptibles de justification objective et raisonnable, laquelle doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, qu'elle estime que l'acte attaqué vise à compenser ou à réduire les frais qu'occasionne, pour les finances communales, l'intervention des services communaux de la propreté publique en raison de l'abondance des écrits publicitaires, qu'aucun élément ne permet toutefois d'expliquer la différence entre le taux d'imposition applicable à la presse régionale gratuite et celui applicable aux écrits publicitaires visés à l'article 2 de l'acte attaqué alors qu'il n'est pas démontré ni même allégué que cette dernière catégorie d'écrits représenterait un volume de déchets plus important que la presse régionale écrite, que l'acte attaqué établit une hiérarchie entre l'information à caractère local/communal, qui serait seule digne d'intérêt, et l'information qui ne revêtirait pas ce caractère, que pareille hiérarchie ne repose toutefois sur aucune justification admissible; qu'elle ajoute que le préambule de l'acte attaqué est par ailleurs muet sur les raisons qui ont amené la partie adverse à privilégier l'information locale et/ou communale, qu'elle n'aperçoit pas davantage en quoi le fait d'exiger que les écrits non adressés apportent une information locale et/ou communale plutôt qu'une information n'ayant pas ce caractère soit de nature à permettre la réalisation des objectifs poursuivis par l'acte attaqué, à savoir éviter la multiplication des écrits non adressés à caractère publicitaire sans entraver la distribution d'écrits non adressés qui, tout en contenant de la publicité, ont une vocation informative et qu'en égard au fait que pour une certaine frange de la population, les écrits publicitaires comprenant des textes rédactionnels constituent la seule source d'information, il est manifestement déraisonnable de ne prendre en considération que des textes véhiculant une information locale et/ou communale sauf à considérer - à tort - que la population concernée ne manifesterait son intérêt que pour ce type d'information; qu'elle fait valoir que

l'imposition par la partie adverse d'un contenu informatif précis aux écrits non adressés pour que ceux-ci puissent être considérés comme des écrits de presse régionale gratuite et bénéficier d'une exonération méconnaît tant l'article 25 de la Constitution que l'article 10 de la C.E.D.H., que ces deux dispositions consacrent la liberté d'expression, qu'elle soutient que selon la jurisprudence de la Cour européenne des droits de l'homme, l'article 10 de la C.E.D.H. n'exclut pas de son champ d'application les écrits à caractère commercial, que le Conseil d'Etat a, par ailleurs, rejeté la thèse selon laquelle l'article 25 de la Constitution ne s'appliquerait pas aux écrits commerciaux en jugeant que "ceux-ci ne sont pas exclus de la liberté de la presse et de la liberté d'expression garanties par la Constitution et ensuite parce que le risque n'est pas illusoire que l'autorité administrative s'arroge le pouvoir de juger du caractère commercial ou non commercial de la teneur de certains écrits" (arrêt n° 80.282 du 18 mai 1999) et qu'en l'espèce, la partie requérante n'aperçoit pas en quoi les conditions strictes énoncées à l'article 1^{er} de l'acte attaqué pour qu'un écrit non adressé puisse être considéré comme écrit de presse régionale gratuite s'avère nécessaire en vue de poursuivre l'un des buts énumérés au paragraphe 2 de l'article 10 de la C.E.D.H.;

Considérant que la partie adverse répond qu'elle s'interroge sur la différence de traitement évoquée par la partie requérante, laquelle ne résulte pas du texte de l'acte attaqué; qu'elle soutient que la liberté d'expression n'est nullement limitée par la taxe, que la partie adverse n'a ni créé de censure ni interdit de manière illégale la publication de manuscrits, journaux, revues, publicités, etc., que la levée d'une taxe ne restreint pas la liberté d'expression et que, dans le cas contraire, l'application de l'article 10 de la C.E.D.H aboutirait à empêcher la taxation de documents contenant des informations visées par cette disposition;

Considérant que, dans les développements des autres moyens, la partie adverse relève qu'elle est soucieuse de ce que les publications fournissent à la population une information qui ne soit pas uniquement commerciale mais qui présente une importance et un intérêt pour les habitants, qu'à ce titre, elle doit distinguer les informations importantes et utiles de celles que seraient simplement destinées à éluder tout ou partie des dispositions de droit fiscal existantes, qu'elle constate de manière régulière que divers supports publicitaires contiennent des informations tout à fait générales sur la santé, l'énergie, la politique, l'actualité, ... sans que ces supports ne présentent une valeur particulière pour la population locale, que l'objectif est de veiller à ce que soient seules exonérées de l'impôt les publications utiles pour la population locale qui ne seraient pas ressenties comme une charge ou qui contiendraient des informations sans aucune utilité et que les écrits publicitaires de la partie requérante sont rédigés en français, ce qui est de nature à amener une partie de la population à ne

pas y avoir égard en raison du fait qu'elle ne peut en comprendre le contenu (premier moyen);

Considérant que la partie adverse estime également qu'elle ne peut et ne veut permettre que les citoyens soient noyés sous un véritable flot de papier, que l'impôt poursuit donc un objectif de dissuasion, qu'elle est en droit de percevoir un impôt qui vise à compenser les dépenses de propreté publique et de poursuivre un objectif de prévention à travers le vote d'un règlement-taxe (deuxième moyen), que les coûts occasionnés par l'élimination des déchets de papier n'ont pas constitué un élément déterminant dans l'adoption de l'acte attaqué (troisième moyen), que par l'acte attaqué, elle ne poursuit pas seulement un objectif financier mais également un objectif extra-fiscal de dissuasion; qu'ainsi, selon elle, il est nécessaire que le taux d'imposition soit fixé à un certain niveau; qu'à son estime, il s'agit en effet d'amener les distributeurs d'écrits publicitaires à vérifier si la mise en circulation de cette publicité est rentable et s'il est utile de devoir s'acquitter d'un impôt pour de la publicité que personne ou peu de personnes lisent (cinquième moyen);

Considérant que la partie requérante réplique que les écrits publicitaires ou à caractère commercial ne sont pas exclus du champ d'application de l'article 10 de la C.E.D.H. et relève que la Cour européenne des droits de l'homme a rappelé que, pour un citoyen, la publicité est un moyen de découvrir les caractéristiques des services et des biens qui lui sont offerts, qu'elle peut parfois subir des restrictions, particulièrement pour éviter la concurrence déloyale et la publicité mensongère ou trompeuse, que, dans certains cas, la diffusion de publicités qui présentent un caractère d'objectivité et d'exactitude peut être restreinte en raison de circonstances particulières tenant à l'exercice de certaines activités commerciales ou professions, qu'il convient toutefois de mettre en balance les exigences requises par les objectifs énumérés ci-dessus avec la publicité concernée et que la Cour a jugé que l'adjectif "nécessaire" figurant à l'article 10, § 2, de la C.E.D.H. implique que les restrictions qui peuvent être apportées à la liberté d'expression soient fondées sur un besoin social impérieux;

Considérant que la requérante ajoute que rentrent dans le champ d'application de l'article 10 de la C.E.D.H. non seulement les mesures dont la finalité est d'apporter des restrictions à la liberté d'expression mais également les mesures qui induisent indirectement pareilles restrictions, que cette disposition garantit le droit à la liberté d'expression de manière générale et vise toute forme d'atteintes, directes ou indirectes, que, de surcroît, une violation de l'article 10 de la C.E.D.H. n'implique pas qu'une personne, physique ou morale, se voit imposer un contenu précis aux écrits qu'elle diffuse, que la partie adverse ne peut nier que la taxe qu'elle a établie a pour

conséquence d'entraver la diffusion d'écrits publicitaires non adressés sur son territoire, que l'article 1^{er} de l'acte attaqué a pour effet d'inciter les distributeurs d'écrits publicitaires à modifier le contenu de leurs écrits en vue d'y intégrer les informations mentionnées dans cette disposition de manière à pouvoir bénéficier d'une exonération alors que lesdites informations ne sont pas, en dépit de ce qu'a pu affirmer la partie adverse, les seules informations susceptibles de présenter un intérêt pour la population et que, dès lors qu'il est porté atteinte à la liberté d'expression, il appartient à la partie adverse d'exposer en quoi cette atteinte entre dans les prévisions du paragraphe 2 de l'article 10 de la C.E.D.H.;

Considérant que pour établir son règlement-taxe, la partie adverse s'est inspirée d'un "modèle de règlement-taxe communale indirecte sur la distribution gratuite à domicile d'écrits publicitaires non adressés" issu de la Région wallonne; que, cependant, elle y a apporté des modifications qui en changent la portée; qu'ainsi l'article 1^{er} du règlement attaqué vise toute distribution gratuite de dépliants publicitaires non adressés alors que le modèle de règlement concernait uniquement la distribution "à domicile" d'écrits publicitaires non adressés, ce qui signifie que le règlement attaqué vise également la distribution de tels écrits en rue, dans les magasins, etc.; qu'en outre le modèle de règlement, qui définit l'écrit de presse régionale gratuite tout comme le règlement attaqué, en tire une conséquence: une taxe sur la distribution de ces écrits est perçue (article 2 du modèle de règlement) mais son montant est nettement moins élevé pour la distribution d'écrits émanant de la presse régionale gratuite; que, par contre, le règlement attaqué ne tire aucune conséquence de la définition du dépliant publicitaire de presse régionale gratuite, soit pour l'exonérer de la taxe, soit pour en diminuer le montant;

Considérant que la lettre du 17 janvier 2008 adressée par le collège communal à la requérante contient une interprétation du règlement attaqué qui va à l'encontre du texte-même de ce règlement, lequel n'établit aucune distinction entre les dépliants publicitaires, qu'ils soient ou non des dépliants publicitaires de presse régionale gratuite, ni aucune exonération;

Considérant que le moyen critique une discrimination qu'opérerait le règlement-taxe entre la distribution de dépliants publicitaires ou d'échantillons publicitaires et celle de dépliants publicitaires de presse régionale gratuite; que l'une et l'autre sont également soumises aux mêmes taxes; qu'il s'ensuit que le règlement-taxe attaqué, lequel ne traduit peut-être pas correctement la volonté de son auteur mais qui en ce cas doit être revu, est dépourvu d'ambiguïté puisqu'il ne contient pas la discrimination alléguée; que le moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre au membre de l'auditorat désigné par l'auditeur général de poursuivre l'instruction de l'affaire,

D E C I D E:

Article 1^{er}.

Les débats sont rouverts.

Article 2.

Le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général est chargé de poursuivre l'instruction.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

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.