

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.255 du 13 mai 2009

A 173.396/XV-500

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 :

1. la commune de Chièvres,
ayant élu domicile chez
Me G. RIVIERE, avocat,
rue des Fossés 69 A 1
7860 Lessines
2. le collège provincial du Hainaut.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 29 mai 2006 par la société anonyme MEDIA-PUB qui demande l'annulation:

- du règlement-taxé adopté par le conseil communal de Chièvres le 23 février 2006, établissant, pour l'exercice 2006, une taxe sur la distribution gratuite, à domicile, d'écrits et d'échantillons non adressés;
- de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 23 mars 2006 approuvant le règlement-taxé précité;

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 8 avril 2009 fixant l'affaire à l'audience du 5 mai 2009 à 9 heures 30;

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

Entendu, en ses observations, Me G. VANHAMME, *loco* Me F. VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante;

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 pour objet social, notamment, la fabrication, l'exploitation et la commercialisation de tous supports à l'information et à la publicité, ainsi que 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».

En sa séance du 23 février 2006, le conseil communal de Chièvres adopte, pour l'exercice d'imposition 2006, un règlement-taxe sur la distribution gratuite, à domicile, d'écrits et d'échantillons non adressés, qu'ils soient publicitaires ou émanant de la presse régionale gratuite. Il s'agit du premier acte attaqué, lequel est rédigé ainsi qu'il suit:

« Vu la première partie du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et notamment l'article L1122-30;

Vu les dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière d'établissement et de recouvrement de taxes communales;

Vu les finances communales;

Sur proposition du Collège des Bourgmestre et Echevins;

Par 16 voix et 1 abstention,

DECIDE

Article 1^{er}- Au sens du présent règlement, on entend par :

Ecrit ou échantillon non adressé, l'écrit ou l'échantillon qui ne comporte pas le nom et/ou l'adresse complète du destinataire (rue, n/, code postal et commune).
Ecrit publicitaire, l'écrit qui contient au moins une annonce à des fins commerciales, réalisée par une ou plusieurs personne(s) physique(s) ou morale(s).

Echantillon publicitaire : toute petite quantité et/ou exemple d'un produit réalisé pour en assurer la promotion et/ou la vente.

Est considéré comme formant un seul échantillon, le produit et l'écrit publicitaire qui, le cas échéant, l'accompagne.

Ecrit de presse régionale gratuite, l'écrit distribué gratuitement selon une périodicité régulière d'un minimum de 40 fois l'an, contenant, outre de la publicité, du texte rédactionnel d'informations liées à l'actualité récente, adapté à la zone de distribution mais essentiellement locales et/ou communales et comportant à la fois au moins cinq des six informations d'intérêt général suivantes, d'actualité et non périmées, adaptées à la zone de distribution et, en tous cas, essentiellement communales :

- Les rôles de garde (médecins, pharmaciens, vétérinaires, ...)
- Les agendas culturels reprenant les principales manifestations de la commune et de sa région, de ses A.S.B.L. culturelles, sportives, caritatives,
- Les "petites annonces" de particuliers,
- Une rubrique d'offres d'emplois et de formations,
- Les annonces notariales,
- Par l'application de Loi, décrets ou règlements généraux qu'ils soient régionaux, fédéraux ou locaux, des annonces d'utilité publique ainsi que des publications officielles ou d'intérêt public telle que : enquêtes publiques, autres publications ordonnées par les cours et tribunaux, ...

Article 2 - Il est établi, pour l'exercice 2006, une taxe communale indirecte sur la distribution gratuite, à domicile, d'écrits et d'échantillons non adressés qu'ils soient publicitaires ou émanant de la presse régionale gratuite. Est uniquement visée la distribution gratuite dans le chef du destinataire.

Article 3 - La taxe est due :

- Par l'éditeur,
- Ou, s'il n'est pas connu, par l'imprimeur,
- Ou, si l'éditeur et l'imprimeur ne sont pas connus, par la personne physique ou morale pour compte de laquelle l'écrit publicitaire est distribué.

Article 4 - La taxe est fixée à :

- 0,0111 euros par exemplaire distribué pour les écrits et les échantillons publicitaires jusqu'à 10 grammes inclus,
- 0,0297 euros par exemplaire distribué pour les écrits et les échantillons publicitaires au-delà de 10 et jusqu'à 40 grammes inclus,
- 0,0446 euros par exemplaire distribué pour les écrits et les échantillons publicitaires au-delà de 40 et jusqu'à 225 grammes inclus,
- 0,08 euros par exemplaire distribué pour les écrits et les échantillons publicitaires supérieurs à 225 grammes.

Néanmoins, tout écrit distribué émanant de presse régionale gratuite se verra appliquer un taux uniforme de 0,006 euros, par exemplaire distribué.

[...]».

Ce règlement-taxe est publié le 2 mars 2006 par voie d'affichage. En sa séance du 23 mars 2006, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut décide d'approuver le règlement-taxe précité. Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant que la seconde partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité; qu'elle expose que «la requérante n'est autrement qualifiée et identifiée que par "Société Anonyme MEDIAPUB", sans préciser quel est l'organe qui la représente», qu'elle «laisse ignorer quel est l'organe compétent de la société qui est

statutairement habilité à décider de l'introduction du recours», en sorte qu'elle «n'a dès lors pas la qualité pour agir devant le Conseil d'Etat»;

Considérant qu'en vertu de l'article 522 du Code des sociétés, qui a fait l'objet de la loi du 7 mai 1999, seul le conseil d'administration d'une société anonyme a en principe le pouvoir de prendre, au nom de la société, la décision d'intenter un procès et d'ester en justice comme représentant au procès; que les actions en justice devant le Conseil d'Etat excèdent en effet les limites de la gestion journalière; qu'en vertu du paragraphe 2 de la même disposition, les statuts peuvent toutefois donner qualité à un ou plusieurs administrateurs pour représenter la société, soit seuls, soit conjointement;

Considérant que les statuts de la société anonyme MEDIAPUB prévoient ce qui suit au sujet des actions en justice:

« La société est représentée dans tous les actes, y compris ceux où intervient un fonctionnaire public ou un officier ministériel et en justice: - soit par deux administrateurs conjointement ; - soit, dans la limite de la gestion journalière, par un délégué à cette gestion. Elle est en outre valablement engagée par des mandataires spéciaux dans les limites de leurs mandats»;

qu'à l'appui de sa requête introductive d'instance, la société requérante a produit le procès-verbal de la réunion de son conseil d'administration qui, le 18 mai 2006, a décidé l'introduction du présent recours en annulation devant le Conseil d'Etat; que ce procès-verbal est signé par les deux administrateurs (M. DELFERRIERE et Mme ROBERT) désignés par l'assemblée générale des actionnaires le 29 septembre 2005 jusqu'en 2011, ainsi qu'il ressort d'une publication à l'annexe du *Moniteur belge* du 16 février 2006; qu'il en découle que la société requérante a bien agi en conformité avec ses statuts, en sorte que l'exception doit être rejetée;

Considérant que le premier moyen est pris «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 soumet à la taxation les écrits publicitaires non adressés, en ce compris les échantillons, et détermine le taux de taxation en fonction du poids de ces écrits sans avoir égard à leur contenu,

alors que, pour respecter le principe d'égalité, consacré par les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, la partie adverse ne pouvait traiter d'une manière identique les écrits adressés à vocation purement commerciale et ceux qui ont en outre une vocation informative;

que la requérante souligne que de tels écrits assurent une information générale qu'à défaut, d'autres publications devraient assurer et que l'intérêt de ces écrits a été reconnu par la Région wallonne, puisque le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction

publique a, dans un arrêté du 22 janvier 2001, admis l'exonération de la taxe pour des écrits publicitaires contenant au moins 30% de textes rédactionnels et ce, en raison de leur rôle social; qu'elle fait également valoir que le contenu des écrits non adressés a une incidence sur les recettes pouvant être retirées par l'éditeur ou le distributeur, puisque l'écrit à vocation purement commerciale comporte, pour le même poids, plus de surface de publicité qu'un écrit ayant aussi une vocation informative et qu'il génère donc des recettes plus importantes; qu'elle souligne que le règlement attaqué impose de manière identique un écrit non adressé de dix pages comprenant une seule annonce commerciale et un écrit adressé qui contiendrait exclusivement de telles annonces;

que dans son mémoire en réplique, relevant que la première partie adverse entend justifier la différence de traitement dénoncée en se référant au deuxième critère auquel est soumise la déduction de la taxe, à savoir le fait de contenir au moins une annonce à des fins commerciales réalisée par une ou plusieurs personnes physiques ou morales, la requérante estime que «le choix d'un tel critère ne permet toutefois pas de comprendre pourquoi les écrits de presse régionale gratuite qui ont, à tout le moins en partie, une vocation commerciale, soient traités de manière différente des écrits publicitaires non adressés qui poursuivent à la fois un but commercial et un but d'information»; qu'elle fait valoir que l'établissement d'une taxe forfaitaire a été jugé contraire aux principes d'égalité et de non-discrimination lorsqu'il était aisé pour l'autorité communale de tenir compte d'éléments objectifs afin de déterminer le montant des impositions de façon admissible et qu'en l'espèce, l'autorité communale aurait pu déterminer le montant de la taxe en tenant compte de la surface occupée par la ou les annonces commerciales ou du pourcentage que celles-ci présentent par rapport à la surface totale de l'écrit non adressé, ainsi que c'était le cas auparavant, le caractère «plus juste» attribué au nouveau mode de calcul de la taxe n'étant ni explicité ni justifié;

Considérant qu'il ressort de l'instruction du dossier que la requérante a été taxée en tant que diffuseur de «presse régionale gratuite» au taux préférentiel fixé par le règlement-taxe attaqué, à savoir le «taux uniforme de 0,006 euros, par exemplaire distribué»; que ce taux, prévu par l'alinéa 2 de l'article 4, est fixé indépendamment du poids de l'exemplaire distribué; qu'en dénonçant le recours au critère du poids en vue de déterminer le taux de la taxe, le moyen critique en réalité l'alinéa 1^{er} de cette disposition, lequel n'a pas été appliqué à la requérante; que, dès lors, le moyen est dépourvu d'intérêt pour cette dernière et, partant, est irrecevable;

Considérant que le deuxième moyen est pris «de l'excès de pouvoir et 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 ainsi que du principe général de droit de proportionnalité»,

en ce que le règlement-taxe attaqué «paraît être motivé par la nécessité pour la partie adverse de compenser, par l'établissement d'une taxe, les dépenses de propreté publique qu'entraîne la distribution gratuite d'écrits publicitaires sur son territoire»,

alors qu'il incombe à la première partie adverse d'établir que la distribution gratuite d'écrits publicitaires engendre, à charge des autorités communales, des dépenses devant être compensées par la perception d'une taxe;

que, se référant à la jurisprudence, la requérante fait valoir que si rien 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 nuisible, encore faut-il que la première 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 une information à la population; 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 souligne que la collecte et le recyclage des déchets de papier font l'objet, à concurrence de leur coût réel, de subventions 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; qu'elle en conclut qu'il incombe à la première 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 première 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, se

référant à un avis du 26 avril 2002 de la Commission consultative spéciale du papier relatif à la taxation communale sur la distribution des imprimés non adressés, la requérante fait valoir que le montant établi par le règlement attaqué apparaît sans commune mesure avec le coût réel de la collecte et du recyclage du papier;

que dans son mémoire en réplique, elle estime que la première partie adverse s'abstient de donner une démonstration concrète de la charge que représenteraient les écrits publicitaires non adressés; qu'elle conteste l'argument, développé par la même partie adverse, selon lequel les subventions prévues par l'arrêté du 30 avril 1998 seraient accordées à l'intercommunale de propreté publique IPALLE, puisque la commune requérante en est membre et qu'elle profite de ses bénéfices; qu'elle en conclut que les parties adverses sont en défaut d'avancer des données précises permettant de justifier le choix des écrits publicitaires non adressés comme matière imposable;

que dans son dernier mémoire, elle fait référence à la jurisprudence du Conseil d'Etat développée dans le contentieux des taxes frappant les antennes, mâts et pylônes utilisés par les opérateurs de téléphonie mobile, en particulier aux arrêts n^{os} 176.930 et 176.932 à 176.938, du 20 novembre 2007, et 182.199 à 182.201, du 22 avril 2008, dans lesquels, à propos d'un moyen, tiré de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution et critiquant le critère de différenciation entre les propriétaires de pylônes de diffusion pour GSM soumis à la taxe et d'autres infrastructures comparables, qui y échappent, le Conseil d'Etat considère que pour identifier et apprécier la pertinence du critère de différenciation et le but poursuivi par l'auteur d'un règlement-taxe communal, il y a lieu de se référer aux motifs de ce règlement, lesquels doivent apparaître dans son préambule ou résulter du dossier constitué au cours de son élaboration ou encore pouvoir être déduits du dossier administratif produit par la commune, et constate qu'il est dans l'impossibilité de vérifier si la différenciation faite entre les propriétaires de pylônes de diffusion pour GSM et d'autres infrastructures comparables repose sur un critère de différenciation raisonnable; qu'elle fait valoir que cette solution doit s'appliquer aux autres taxes et qu'en l'espèce le seul motif invoqué est la situation financière de la commune, ce qui ne permet pas d'expliquer le choix d'une catégorie déterminée de contribuables;

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 pour ce motif, l'argument tiré de la carence du dossier administratif déposé par la première partie adverse ne peut être retenu; qu'au surplus le moyen, qui n'est pas pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, n'invoque aucune atteinte à l'égalité de traitement des contribuables; qu'il ne tend pas à établir une comparaison entre les redevables de la taxe litigieuse et d'autres catégories de personnes qui seraient dans une situation objective comparable et qui échapperaient à ladite taxe; que dès lors qu'il n'y a pas lieu, dans le cadre de ce moyen, de se prononcer sur la pertinence et l'admissibilité d'un critère de différenciation, la référence que fait le dernier mémoire à la jurisprudence du Conseil d'Etat développée à ce propos dans le contentieux des taxes frappant les mâts et pylônes utilisés par les opérateurs de téléphonie mobile, est dépourvue de pertinence;

Considérant qu'en tant qu'il dénonce la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution, le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la première partie adverse n'a pas davantage porté atteinte de manière disproportionnée au principe de la liberté du commerce et de l'industrie; qu'en effet, cette liberté, 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 communale d'établir une taxe destinée à couvrir des dépenses occasionnées par une activité commerciale ou industrielle, pour autant que ladite 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; qu'en l'espèce, si la taxe litigieuse a indiscutablement un effet dissuasif sur la distribution gratuite à domicile d'écrits et d'échantillons non adressés et vise par là à inciter les entreprises concernées à employer d'autres moyens de nature à réduire les charges financières communales en matière de propreté et d'environnement, la partie requérante est en défaut d'établir que cette taxe entraverait au-delà du raisonnable l'exercice, par ces entreprises, de leurs activités de publication et de diffusion d'imprimés «toutes boîtes»;

Considérant qu'il résulte des développements qui précèdent que le deuxième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le troisième moyen est pris «de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution»,

en ce que le taux applicable à la presse régionale gratuite est de 0,006 € par exemplaire distribué, quel que soit le poids de celui-ci et le nombre de pages qu'il comporte,

alors que ce taux varie en fonction du poids pour les autres écrits non adressés et que cette différence de traitement n'est pas fondée sur un ou plusieurs critères de différenciation susceptibles de justification objective et raisonnable;

que, soulignant que le règlement-taxe 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, la requérante souligne 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 1^{er} du règlement-taxe 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 gratuite; qu'elle n'aperçoit pas en quoi le fait d'être distribué au moins quarante fois l'an constituerait un critère adéquat au regard du but poursuivi par la taxe alors que la production de déchets de papier est fonction de la fréquence de distribution; qu'elle relève que le règlement attaqué privilégie «l'information locale et/ou communale» sans que l'on aperçoive de quelle manière les objectifs poursuivis par le règlement seraient de la sorte mieux atteints, le préambule de celui-ci s'avérant d'ailleurs muet à cet égard;

Considérant qu'ainsi qu'il a été constaté à propos du premier moyen, la requérante a été taxée en tant que diffuseur de «presse régionale gratuite» au taux préférentiel fixé par l'alinéa 2 de l'article 4 du règlement-taxe attaqué, soit au «taux

uniforme de 0,006 euros, par exemplaire distribué», quel que soit le poids dudit exemplaire; que dès lors que pour l'exercice 2006 ses publications ont été taxées à ce taux, la requérante n'a pas intérêt à dénoncer la différence de traitement que cette disposition instaure; que le moyen est irrecevable,

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 treize mai deux mille neuf par :

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.