

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.256 du 13 mai 2009

A 175.367/XV-510

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 Aiseau-Presles,
ayant élu domicile chez
Me F. GODEFROID, avocat,
rue du Collège 22
6020 Châtelet,
2. le collège provincial du Hainaut.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 juillet 2006 par la société anonyme
MEDIAPUB qui demande l'annulation:

- du règlement-taxé adopté par le conseil communal d'Aiseau-Presles le 6 avril
2006, établissant une taxe sur la distribution gratuite, à domicile, d'écrits et
d'échantillons non adressés, pour une partie de l'exercice d'imposition 2006, couvrant
la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 2006;

- de l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 11
mai 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 leurs observations, Me G. VANHAMME, *loco* Me F. VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Me A. GILLAIN, *loco* Me F. GODEFROID avocat, comparaissant pour la première 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 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 6 avril 2006, le conseil communal d'Aiseau-Presles adopte, pour la période du 1^{er} juillet au 31 décembre 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:

« Revu sa décision antérieure prise en séance du 22 janvier 2001, approuvée par la Députation Permanente du Hainaut en date du 15 mars 2001, portant perception, à partir du 1^{er} janvier 2001 jusqu'au 31 décembre 2006, d'un impôt communal sur la distribution d'écrits publicitaires "toutes boîtes" non adressés;

Vu les circulaires du 08 septembre 2005, relative à l'élaboration du budget 2006 et du 09 février 2006, relative à la taxe sur les "toutes boîtes" dans lesquelles le Ministre invite les communes, dans un souci de simplification de la taxe et d'harmonisation des textes de règlements à prévoir une taxe modulée en fonction du poids des écrits publicitaires;

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

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

Vu les finances communales;

[...]

DECIDE :

Art. 1.- D'abroger sa décision antérieure, prise en séance du 22 janvier 2001, 30^{ème} objet, dès l'entrée en vigueur du présent règlement.

Art. 2.- A partir du mois suivant le délai de publication consécutif à l'approbation du présent règlement et jusqu'au 31.12.2006, il sera perçu, au profit de la Commune d'AISEAU-PRESLES, 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.

Art. 3.- 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 5 des 6 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 ASBL culturelles, sportives, caritatives,
- les "petites annonces" de particuliers,
- une rubrique d'offres d'emplois et de formation,
- les annonces notariales,
- par l'application des Lois, 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 telles que: enquêtes publiques, autres publications ordonnées par les cours et tribunaux, ...

Art. 4.- 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.

Art. 5.- La taxe est fixée à :

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

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

[...]

Art. 7. Ne donnent pas lieu à la perception de l'impôt les publications émanant de groupements politiques et d'associations folkloriques, sportives ou humanitaires, considérées comme des folders d'informations à des fins non commerciales.
[...].».

En sa séance du 11 mai 2006, la députation permanente du conseil provincial du Hainaut décide d'approuver le règlement-taxé précité, lequel est ensuite publié par voie d'affichage du 12 au 16 juin 2006. La décision de la députation permanente constitue le second acte attaqué;

Considérant que la première partie adverse conteste la recevabilité de la requête; qu'elle fait valoir que celle-ci ne mentionne pas le numéro d'inscription de la requérante à la Banque - Carrefour des Entreprises, et qu'à défaut pour la requérante de démontrer qu'elle y est bien immatriculée, le recours devra être déclaré irrecevable en application de l'article 14 de la loi du 16 janvier 2003 portant création d'une Banque-Carrefour des Entreprises, modernisation du registre de commerce, création de guichets entreprises agréés et portant diverses dispositions;

Considérant que l'article 14 de la loi du 16 janvier 2003 précitée dispose comme suit:

« Tout exploit d'huissier notifié à la demande d'une entreprise commerciale ou artisanale mentionnera toujours le numéro d'entreprise.

En l'absence de l'indication du numéro d'entreprise sur l'exploit d'huissier, le tribunal accordera une remise à l'entreprise commerciale ou artisanale en vue de prouver son inscription à la Banque-Carrefour des Entreprises à la date de l'introduction de l'action.

Dans le cas où l'entreprise commerciale ou artisanale ne prouve pas son inscription en cette qualité à la Banque-Carrefour des Entreprises à la date de l'introduction de son action dans le délai assigné par le tribunal ou s'il s'avère que l'entreprise n'est pas inscrite à la Banque-Carrefour des entreprises, le tribunal déclare l'action de l'entreprise commerciale non recevable d'office.

Dans le cas où l'entreprise commerciale ou artisanale est inscrite en cette qualité à la Banque-Carrefour des Entreprises, mais que son action est basée sur une activité pour laquelle l'entreprise n'est pas inscrite à la date de l'introduction de l'action ou qui ne tombe pas sous l'objet social pour lequel l'entreprise est inscrite à cette date, l'action de cette entreprise est également non recevable. L'irrecevabilité est cependant couverte si aucune autre exception ou aucun autre moyen de défense n'est opposé comme fin de non-recevoir.»;

Considérant que le numéro d'entreprise est mentionné sur l'annexe n/ 3 à la requête; que l'indication de ce numéro ne constitue pas une mention devant figurer à peine de nullité sur la requête en annulation; 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-taxé 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 première 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, dans les développements de son moyen, la requérante souligne que l'article 4 du règlement-taxé litigieux vise n'importe quel écrit non adressé dès lors que celui-ci contient une publicité et qu'il traite donc de manière identique des écrits à vocation purement commerciale et des écrits à vocation commerciale et informative, que les écrits relevant de cette seconde catégorie doivent être distingués de ceux relevant de la première puisqu'ils assurent une information générale qu'à défaut, d'autres publications devraient assurer et que leur intérêt spécifique a été reconnu, d'une part, par la première partie adverse, laquelle accorde à la presse régionale gratuite un taux de taxation préférentiel, et, d'autre part, par la Région wallonne, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique ayant, 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'à poids égal, il génère donc des recettes plus importantes; qu'elle constate 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; 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;

que dans son mémoire en réplique, la requérante souligne que, dès lors que la première partie adverse a estimé devoir prévoir un taux de taxation préférentiel pour la presse régionale gratuite, laquelle présente un contenu à la fois informatif et publicitaire et est donc définie en fonction du contenu des écrits concernés, il n'est pas légalement

justifiable qu'elle traite les écrits publicitaires toutes boîtes autres que ceux relevant de la presse régionale gratuite sans tenir compte du contenu de ces écrits;

que dans son dernier mémoire, la requérante soutient que le but exact poursuivi par le règlement-taxe n'est pas clairement établi puisqu'aucun élément produit ne permet de déterminer s'il poursuit ou non à titre accessoire une fin écologique; qu'elle souligne que si une commune n'est en principe pas obligée d'avoir égard au contenu des écrits qui sont distribués, il en va autrement lorsqu'il ressort du règlement-taxe que certains écrits bénéficient du taux de taxation préférentiel en raison des caractéristiques auxquelles répond le contenu de ces écrits;

Considérant que le deuxième 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 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'au regard de l'objectif extra-fiscal poursuivi par la première partie adverse, lequel paraît être de 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, une telle distribution n'étant 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, la distribution gratuite d'écrits adressés, qu'ils soient ou non publicitaires, ou encore des publications diverses qui sont mises dans le commerce étant tout autant de nature à augmenter le volume des déchets; que, selon la requérante, il n'est dès lors pas admissible que le coût résultant de l'ensemble de la production de déchets de papier soit mis à charge du seul secteur de la distribution gratuite d'écrits publicitaires;

que dans son mémoire en réplique, la requérante souligne qu'en égard à l'objectif accessoire de dissuasion, que la première partie adverse assigne elle-même au règlement-taxe attaqué, rien ne justifie que celui-ci ne soit pas applicable aux autres formes d'écrits non-adressés, aux écrits adressés ainsi qu'aux publications payantes;

que dans son dernier mémoire, elle soutient qu'il n'existe pas de différence objective entre les écrits publicitaires non adressés et les écrits adressés; qu'en premier lieu, elle fait valoir que la distribution d'écrits adressés n'est pas nécessairement liée à un abonnement et que les destinataires sont souvent déterminés en raison de leur inscription dans une base de données, que celle-ci soit élaborée par certains magasins pour leurs propres besoins ou par d'autres organismes en vue de les mettre à la disposition des entreprises qui le souhaitent; qu'en second lieu, elle souligne que les écrits adressés ne le sont pas toujours à la demande des destinataires; que selon elle, en

raison de ces deux motifs, qui s'inscrivent dans une évolution récente, les écrits non adressés ne peuvent être considérés comme étant plus abondants que les écrits adressés, la diffusion de ces derniers n'étant plus liée, en règle, à un abonnement, à une demande et au paiement de frais; qu'elle souligne, par ailleurs, que le règlement-taxe attaqué ne vise que la distribution gratuite, à domicile, des écrits concernés et que n'est donc pas imposée la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés qui a lieu, par exemple, dans les rues commerçantes ou à l'entrée, voire dans les magasins, alors que ce type de distribution est de nature à générer plus d'inconvénients que la distribution à domicile puisqu'il n'est pas rare que les destinataires des écrits publicitaires non adressés qui ne sont pas distribués à domicile s'en débarrassent sur la voie publique, alors que les écrits distribués à domicile suivent la filière de la collecte sélective des vieux papiers et suscitent dès lors moins de difficultés de traitement;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que les règles constitutionnelles de l'égalité devant la loi et de la non-discrimination en matière fiscale n'interdisent pas 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, l'existence d'une telle justification devant s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe concernée, ainsi que de la nature des principes en cause; qu'en l'espèce, il apparaît que les critères destinés à identifier les écrits et échantillons 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; que l'ensemble des écrits non adressés, dits «toutes boîtes», soumis à la taxe instaurée par le règlement attaqué, sont des écrits à vocation commerciale et publicitaire diffusés gratuitement à l'ensemble des habitants de la commune; qu'en cela ils se distinguent non seulement de la presse adressée, qui est distribuée uniquement aux abonnés, à leur demande et à leurs frais, mais également des écrits adressés, envoyés gratuitement à leurs destinataires, parfois sans que ceux-ci en aient fait la demande; que, dès lors qu'elle entraîne la distribution des écrits concernés dans toutes les boîtes aux lettres situées sur le territoire de la commune, y compris celles d'appartements ou d'immeubles inoccupés, la distribution «toutes boîtes» est de nature à provoquer une production de déchets de papier plus importante que la distribution d'écrits adressés;

Considérant qu'il en découle également qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de déterminer le taux de taxation en fonction d'un critère général et objectif tel que le poids de chaque écrit «toutes boîtes» distribué, et non en fonction de leur contenu rédactionnel, étant donné que le volume de déchets papier produit par un

exemplaire d'un écrit au contenu exclusivement publicitaire est, à poids égal, exactement le même que le volume de déchets produit par un exemplaire d'un écrit au contenu à la fois publicitaire et informatif; que l'argument que tire la requérante, dans son mémoire en réplique et son dernier mémoire, de ce que le contenu de l'écrit est pris en considération en vue d'accorder la taxation réduite à la presse régionale gratuite, n'est pas de nature à remettre en cause l'admissibilité du critère retenu pour identifier les écrits soumis à la taxation; qu'à supposer que la requérante entende dénoncer de cette manière une différence de traitement entre les écrits soumis aux taux fixés par l'article 5, alinéa 1^{er}, et ceux bénéficiant du taux réduit prévu par l'alinéa 2 de cette disposition, elle formulerait de la sorte un moyen nouveau, qui, n'étant pas d'ordre public et n'ayant pas été soulevé dans la requête introductive d'instance alors qu'il aurait pu l'être, serait tardif et, partant, irrecevable;

Considérant que la taxe frappant la distribution gratuite à domicile d'imprimés «toutes boîtes» a ainsi été instaurée sur la base d'un critère général, objectif et légalement admissible et que son montant et le critère retenu, basé sur le poids des imprimés, sont en rapport avec le but poursuivi; que les premier et deuxième moyens ne sont pas fondés;

Considérant que le quatrième 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, consacrée 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 propriété publique qu'entraîne la distribution gratuite d'écrits publicitaires sur son territoire»,

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

que la requérante fait grief à la première partie adverse de n'avoir pas exposé 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; qu'elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi que la taxe concernée induit une restriction à la liberté du commerce et de l'industrie et qu'une telle restriction ne peut être admise que si elle est susceptible de justification; qu'elle produit

une liste de prix établie par la société «FILPAP», qui constitue une référence pour les entreprises de recyclage du papier ainsi que pour les clients de ces entreprises et fait valoir que le papier récupéré par la commune, 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, est vendu et lui procure des ressources financières; qu'elle ajoute que la commune peut prétendre à une subvention pour la collecte et le recyclage des déchets de papier conformément aux dispositions 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 déduit 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; qu'elle estime qu'une motivation précise du règlement-taxe attaqué s'impose d'autant plus que le montant de la taxe établie par ce règlement apparaît sans commune mesure avec le coût réel de la collecte et du recyclage du papier, et cite à ce sujet 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;

que dans son mémoire en réplique, elle dit constater «que la première partie adverse n'a pas jugé nécessaire de déposer un dossier administratif [...] et s'abstient même de fournir la moindre indication quant aux recettes générées par la vente des déchets papier collectés» et, se référant aux arrêts du Conseil d'Etat n^{os} 163.734 et 165.638 des 18 octobre et 6 décembre 2006, elle fait valoir que le défaut de production d'un dossier administratif rend impossible le contrôle de légalité du règlement-taxe attaqué; qu'elle souligne que même si ces recettes sont vraisemblablement perçues par l'intercommunale I.C.D.I., elles profitent indirectement aux communes affiliées, au nombre desquelles figure la première partie adverse;

que dans son dernier mémoire, la requérante 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; qu'en effet, si l'objectif principal de toute taxe communale est d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose à ce que l'autorité communale poursuive des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion; que le règlement-taxé attaqué est justifié, en son préambule, par «les finances communales» et donc, au moins implicitement, mais certainement, par l'équilibre budgétaire à atteindre; qu'en l'espèce, la requérante ne conteste pas que la distribution d'imprimés «toutes boîtes» contribue à l'augmentation des déchets de papier, en sorte que la première 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 première partie adverse a estimé souhaitable de taxer la distribution d'imprimés 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 commune 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 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 quatrième moyen n'est pas fondé;

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

en ce que l'article 7 du règlement-taxé attaqué prévoit que ne donnent pas lieu à la perception de l'impôt les publications émanant de groupements politiques et d'associations culturelles, folkloriques, sportives ou humanitaires, lesquelles sont considérées comme des «folders d'informations à des fins non commerciales»,

alors que si la détermination des redevables qui sont exonérés de la taxe relève de la compétence du conseil communal, encore faut-il que l'exonération repose sur des critères objectivement et raisonnablement justifiés;

que dans les développements de son moyen, la requérante fait valoir que cette disposition repose sur un présupposé qui n'est nullement établi et qu'au contraire, bon nombre des publications ainsi exonérées devraient en principe tomber dans le champ d'application du règlement-taxe compte tenu de la définition de l'écrit publicitaire que donne l'article 3, selon lequel est considéré comme écrit publicitaire celui qui contient au moins une annonce à des fins commerciales; qu'elle expose que rien ne permet de connaître les critères de différenciation objectifs et raisonnables permettant à la partie adverse de justifier cette exonération;

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

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, ce taux variant en fonction du poids pour les autres écrits non adressés, et que des écrits non adressés ne présentant pas une vocation purement publicitaire ne peuvent bénéficier de ce taux préférentiel que s'ils satisfont aux conditions énumérées à l'article 3 du règlement-taxe attaqué,

alors que, d'une part, cette différence de traitement n'est pas fondée sur un ou plusieurs critères de différenciation susceptibles de justification objective et raisonnable et que, d'autre part, en imposant 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'un taux de taxation préférentiel, le règlement-taxe attaqué viole l'article 25 de la Constitution ainsi que l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales;

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 soutient que le fait d'être distribué au moins 40 fois par an ne constitue pas un critère adéquat au regard du but poursuivi par la taxe, alors que le volume de la production de papier dépend de la fréquence de la distribution; qu'elle relève par ailleurs 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; que, selon elle, eu égard au fait que pour une certaine frange de la population, les écrits publicitaires contenant des textes rédactionnels constituent la seule source d'information, le critère en cause est manifestement déraisonnable; que, par ailleurs, elle souligne que les écrits commerciaux ne sont exclus du champ d'application ni de

l'article 25 de la Constitution ni de l'article 10 de la Convention précitée et que l'on n'aperçoit pas en quoi les conditions strictes énoncées par l'article 3 du règlement-taxe pour qu'un écrit puisse être qualifié de presse régionale gratuite et, partant, bénéficier du taux préférentiel, soient nécessaires en vue de poursuivre l'un des buts énumérés au paragraphe 2 de l'article 10 de ladite Convention;

que dans son mémoire en réplique, elle fait valoir que le rôle social pouvant être reconnu aux écrits relevant de la presse régionale gratuite ne permet pas de justifier que soient exclus de cette catégorie, des écrits qui, bien qu'ils ne remplissent pas les critères énoncés par l'article 3 du règlement, jouent un rôle social et qu'en particulier, le critère relatif au nombre de parutions par an s'avère dépourvu de pertinence; qu'elle souligne que dans une «circulaire complémentaire relative à la taxe sur la distribution gratuite à domicile des écrits publicitaires non adressés», adoptée le 28 septembre 2006 (*M.B.*, 10 octobre 2006), le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique considère que «bien que ce dernier critère [celui des 40 parutions minimales] soit apparu, au sein du groupe de travail, comme une des garanties du caractère récent des informations véhiculées, il n'en est pas moins vrai qu'il constitue aussi une sérieuse menace pour l'activité et même la viabilité des petits éditeurs indépendants» et invite les pouvoirs locaux à fixer le nombre minimal de parutions annuelles à 12, ce qui permet de respecter l'exigence d'une périodicité régulière et de faire en sorte que l'activité économique de ces petits éditeurs ne soit pas mise en péril; qu'elle précise que dans un arrêt du 17 octobre 2002, la Cour européenne des droits de l'homme rappelle que la publicité est un moyen de découvrir les caractéristiques des services et des biens qui sont offerts, et que si des restrictions sont possibles, notamment pour éviter la concurrence déloyale et la publicité mensongère ou trompeuse ou en raison de circonstances particulières tenant à l'exercice de certaines activités commerciales ou professions, il convient toutefois de mettre en balance les exigences requises par ces objectifs avec la publicité concernée; qu'elle souligne que l'adjectif «nécessaire» figurant à l'article 10, § 2, de la Convention précitée implique que les restrictions pouvant être apportées à la liberté d'expression soient fondées sur un besoin social impérieux; qu'elle fait valoir qu'entrent dans le champ d'application de l'article 10 de la Convention les mesures qui induisent indirectement les restrictions à la liberté d'expression et qu'il n'est pas contestable que la taxe litigieuse a pour conséquence d'entraver la diffusion, sur le territoire communal, d'écrits publicitaires non adressés;

que dans son dernier mémoire, la requérante précise que la liberté d'expression implique non seulement le droit de communiquer des informations de nature commerciale, mais également celui de les recevoir, que cette liberté doit donc être envisagée également dans le chef du destinataire de l'information, et que ce dernier peut lui-même déterminer sans difficulté l'information qu'il désire recevoir, en sorte

que la restriction découlant de l'application du règlement attaqué ne constitue pas une mesure nécessaire au sens de l'article 10, § 2, de la Convention;

Considérant, sur les troisième et cinquième moyens, qu'ainsi qu'il a été énoncé à propos des premier et deuxième moyens, les règles constitutionnelles de l'égalité devant la loi et de la non-discrimination en matière fiscale n'interdisent pas 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, l'existence d'une telle justification devant s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe concernée, ainsi que de la nature des principes en cause;

Considérant que lorsque, dans un règlement-taxe, le conseil communal prévoit des exemptions et des dérogations, il poursuit un objectif spécifique qui ne se confond pas avec les finalités assignées à la taxe;

Considérant qu'en son article 7, le règlement-taxe attaqué exonère de la taxe des écrits distribués par des groupements et associations qui ont pour caractère commun de ne pas poursuivre de but lucratif; que la partie requérante, qui est une société commerciale, est en défaut d'établir que la différence de traitement ainsi instaurée entre elle et ces associations ne se justifierait pas et serait déraisonnable; que la circonstance que les imprimés ainsi exclus en vertu de ladite disposition correspondent à la définition de l'écrit publicitaire contenue dans l'article 3 et, partant devraient tomber dans le champ d'application de la taxe, est inhérent au mécanisme de l'exemption qu'il est loisible au conseil communal de prévoir; que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que les imprimés bénéficiant d'un taux réduit, et qui relèvent de la «presse régionale gratuite» au sens où la définit l'article 3 du règlement-taxe attaqué, sont ceux qui contiennent «du texte rédactionnel d'informations» d'intérêt général, «essentiellement locales et/ou régionales» et liées à l'actualité récente; que pour avoir la qualité de «presse régionale gratuite», l'écrit doit être distribué selon une périodicité régulière, à savoir au moins 40 fois l'an; que la partie requérante est en défaut d'établir que le choix, fait par l'autorité communale, d'accorder une réduction de taux lorsque l'information est essentiellement locale ou régionale, ne pourrait pas se justifier raisonnablement; que, par ailleurs, l'exigence relative à la périodicité de la distribution tend à garantir le caractère récent des informations contenues dans les imprimés bénéficiant du taux réduit; que la circonstance, à la supposer établie, que la presse périodique génère un volume de déchets de papier plus important que les autres

écrits, alors qu'un des objectifs de la taxe est de compenser les frais occasionnés par l'intervention des services de la propreté publique et de l'environnement, ne permet pas de considérer que le choix du critère de la périodicité ne serait pas admissible, la réduction de taux poursuivant un objectif qui ne se confond pas avec les buts assignés à la taxe elle-même; qu'il résulte de la circulaire ministérielle du 28 septembre 2006, dont la requérante se prévaut dans son mémoire en réplique, que le critère des 40 publications minimales par an n'est en tout cas pas dépourvu de pertinence par rapport à l'objectif poursuivi, à savoir, garantir le caractère récent de l'information, même si, dans l'exercice du pouvoir d'appréciation qui est le sien quant à la sauvegarde de l'intérêt général, le ministre chargé de la tutelle sur les pouvoirs locaux estime que cette fréquence est trop élevée; que le critère relatif à la périodicité n'est pas manifestement dépourvu de pertinence et ne peut donc être considéré comme méconnaissant le principe d'égalité;

Considérant que le principe de la liberté d'expression, consacré par l'article 25 de la Constitution ainsi que par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'est pas de nature à empêcher l'autorité d'établir des taxes sur les activités économiques et commerciales; qu'il résulte de l'examen du quatrième moyen que la requérante est en défaut de démontrer que le règlement attaqué entraverait au-delà du raisonnable l'exercice, par les entreprises concernées, de leurs activités de publication et de diffusion de «toutes boîtes»; qu'elle n'établit pas plus que ladite taxe entraverait l'exercice de la liberté d'expression; que les conditions auxquelles est soumis l'octroi du taux réduit ne constituent nullement des limites à l'exercice de cette liberté; qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner si ces conditions peuvent être considérées comme étant nécessaires «en vue de poursuivre l'un des buts énumérés au paragraphe 2 de l'article 10» de la Convention précitée;

Considérant que le cinquième moyen n'est pas fondé;

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

en ce que, à raison d'un poids moyen de 20 grammes par imprimé, la taxe instaurée par le règlement attaqué «représente 37 fois le coût réel du circuit du vieux papier»,

alors qu'une taxe communale peut être annulée lorsqu'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe et que cette disproportion ne doit pas être appréciée en fonction de la situation du seul redevable qui conteste l'imposition, mais bien au regard de la situation de l'ensemble des personnes soumises à la taxe;

que la requérante souligne que la jurisprudence admet que le montant d'une taxe puisse être important lorsque celle-ci poursuit un objectif de dissuasion et qu'il en résulte, *a contrario*, que la liberté des communes est moindre lorsque le règlement-taxe poursuit un objectif exclusivement fiscal; qu'elle estime que, s'il faut considérer que la taxe établie par le règlement attaqué a pour unique but de lui procurer des ressources, son montant est disproportionné; qu'elle se réfère à l'avis de la Commission spéciale de la distribution du 19 juillet 2005, selon lequel le coût réel du circuit du vieux papier s'élève à 0,04 € le kilo, soit 0,0008 € pour 20 grammes alors que les écrits publicitaires non adressés de ce poids sont taxés à concurrence de 0,0297 € par exemplaire; qu'elle souligne également que selon ledit avis, l'établissement de taxes similaires à la taxe litigieuse a entraîné une baisse significative du chiffre d'affaires de l'industrie graphique en Belgique;

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; que cette appréciation doit se faire en tenant compte de tous les résultats des activités des redevables et de l'ensemble des personnes qui sont soumises à la taxe, et pas seulement en fonction de la seule situation subjective de la société requérante; 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, la requérante est en défaut d'établir que cette taxe entraverait au-delà du raisonnable l'exercice, par les éditeurs ou les distributeurs d'écrits publicitaires, de leurs activités; qu'à cet égard la comparaison entre le montant de la taxe et le coût réel du circuit du vieux papier s'avère dépourvue de pertinence; que c'est également en vain que la requérante se prévaut d'une baisse significative du chiffre d'affaires de l'industrie graphique; que le sixième moyen n'est pas fondé,

**STATUANT PAR DÉFAUT À L'ÉGARD DU COLLÈGE PROVINCIAL DU HAINAUT
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,
M ^{me} ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.