

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.580 du 27 mai 2009

A. 104.498/XV-911

En cause :

**1. l'a.s.b.l. FÉDÉRATION BELGE
DES ENTREPRISES DE DISTRIBUTION (FEDIS),**

ayant élu domicile chez
Me Y. TOURNAY, avocat,
boulevard du Souverain 144/33
1160 Bruxelles,

**2. la s.a. GIB IMMO, à laquelle succède
la s.c.s. REDEVCO RETAIL BELGIUM,**

ayant élu domicile chez
Me L. SWARTENBROUX et
Me R. CUNIN, avocats,
rue de Bréderode 13
1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Auderghem,

ayant élu domicile chez
Me J.-P. LAGASSE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 mai 2001 par l'association sans but lucratif FÉDÉRATION BELGE DES ENTREPRISES DE DISTRIBUTION (FEDIS) et par la société anonyme GIB IMMO, devenue REDEVCO IMMO et transformée en une société en commandite simple à laquelle succède en droit la société en commandite simple REDEVCO RETAIL BELGIUM à la suite d'opérations de fusion par absorption et de scission, qui demandent l'annulation de la délibération de la commune d'Auderghem du 20 décembre 2000 instaurant une taxe sur les emplacements de parking pour les exercices d'imposition 2001 à 2005;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire de la partie adverse et les derniers mémoires des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 23 avril 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 mai 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me Y. TOURNAY, avocat, comparaissant pour la première partie requérante, Me L. SWARTENBROUX, avocat, comparaissant pour la seconde partie requérante et Me J.-P. LAGASSE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. CUVELIER, premier auditeur;

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

I. Les faits de la cause

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours sont les suivants :

1. Le conseil communal d'Auderghem a adopté, en sa séance du 20 décembre 2000, un règlement établissant, pour les exercices 2001 à 2005, une taxe sur des emplacements de parcage desservant des immeubles de bureaux ou affectés à une activité commerciale, industrielle ou artisanale.

Sont visés les garages et tous emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur comptant au moins 10 véhicules automobiles, ainsi que les parcs de stationnement à l'air libre pour véhicules à moteur, en dehors de la voie publique, comptant au moins 10 véhicules automobiles.

2. La taxe, fixée à 1.000 francs par place de parcage, est due par toute personne physique ou morale qui est titulaire du permis d'environnement définitif couvrant l'exploitation des emplacements de parcage ou qui exploite effectivement, même sans disposer d'autorisation administrative, des emplacements de parcage.

L'article 4 du règlement-taxe prévoit que «tout emplacement affecté gratuitement, du lundi au vendredi de 7 H 00 à 18 H 00, à l'usage du personnel ou de clients d'entreprises tierces qui ont réalisé un plan de déplacements approuvé par le collège des bourgmestre et échevins en vue de leur permettre de satisfaire leurs besoins de stationnement excédant les capacités des emplacements de parcage qu'elles exploitent, exonère le redevable d'un montant équivalent à la taxe correspondant à trois emplacements de parking».

3. Par une lettre du 1^{er} mars 2001, le service de la tutelle du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a informé le collège des bourgmestre et échevins d'Auderghem que la délibération précitée, à l'exception d'une observation tenant à la conversion en euros (25 euros), «ne soulevait pas d'objection majeure de sa part».

Conformément à l'article 112 de la Nouvelle loi communale, le texte du règlement-taxe, qui constitue l'acte attaqué par le recours, a été affiché le 15 mars 2001;

II. L'intérêt au recours de la première requérante

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité du recours, liée à la qualité et à l'intérêt de l'a.s.b.l. FEDIS;

Considérant que la partie adverse fait tout d'abord valoir que la première requérante n'a pas intérêt au recours car la défense des intérêts des exploitants d'emplacements de parcage ne relève pas de son objet social; qu'elle met l'accent sur la spécialité de l'objet social de l'a.s.b.l. concernée et souligne qu'aux termes de l'article 2 du règlement-taxe attaqué, la taxe litigieuse est due par l'exploitant des emplacements de parcage et non par le propriétaire des immeubles desservis affectés à usage de bureaux ou à une activité commerciale, industrielle ou artisanale; qu'elle ajoute que les intérêts des entreprises du secteur de la distribution ne recouvrent pas les intérêts des exploitants d'emplacements de parkings, qui sont défendus par une autre association professionnelle, et qu'elle en déduit que la première requérante ne justifie pas de l'intérêt requis pour introduire une requête en annulation contre le règlement-taxe litigieux; que la partie adverse fait également valoir que le champ territorial d'activité

de l'a.s.b.l. FEDIS est trop large par rapport au ressort territorial de l'acte attaqué et que ce dernier ne serait susceptible de faire grief aux membres de l'a.s.b.l. qu'à la condition que ces membres exploitent des emplacements de parcage sur le territoire de la commune d'Auderghem;

Considérant qu'une association, créée dans le but de défendre les intérêts de ses membres, peut agir contre des actes administratifs contraires à de tels intérêts; que lorsque l'acte attaqué est de nature réglementaire, il ne doit pas nécessairement causer préjudice à l'ensemble des membres de l'association requérante mais il suffit qu'il lèse certains d'entre eux; qu'est par contre irrecevable le recours dont l'objet est étranger à la réalisation de l'objet social de l'association requérante ou dont l'objet ne se distingue pas de l'intérêt général, de sorte que l'association introduirait une action populaire;

Considérant qu'aux termes de ses statuts publiés au *Moniteur belge*, l'association sans but lucratif «Fédération belge des entreprises de distribution» a notamment pour objet:

- « - d'étudier, d'encourager et de réaliser tout ce qui, en matière économique, sociale, technique, scientifique, juridique et fiscale, dans le domaine matériel et moral, peut être professionnellement utile à ses membres en particulier et au secteur de distribution en général ou à une ou plusieurs de ses branches, et de contribuer à l'expansion et à la prospérité du secteur de la distribution, élément fondamental de l'économie nationale;
(...)
 - d'aider, de guider et d'assister ses membres.
- Cet objet peut être réalisé de toutes manières.
(...).»;

Considérant qu'ainsi largement décrit, l'objet social de la première requérante lui confère une mission de défense des intérêts du secteur qu'elle représente et qu'il est de l'essence même de sa mission de défense de porter devant les juridictions compétentes les litiges concernant l'intérêt collectif de ses membres; qu'en l'espèce, pour justifier son action introduite devant le Conseil d'Etat, la première requérante fait à juste titre valoir que «la quasi-totalité des membres de l'association sont propriétaires et/ou exploitent des emplacements de parcage desservant leurs immeubles d'exploitation et qu'il est difficilement contestable qu'une taxe sur les emplacements de parcage affecte de manière significative les intérêts collectifs du secteur de la distribution, de sorte que les intérêts collectifs visés relèvent de l'objet social de la première requérante»; qu'il n'est par ailleurs pas requis que les intérêts des entreprises du secteur de la distribution recouvrent la totalité des intérêts des exploitants d'emplacements de parking, étant donné que cette argumentation de la partie adverse ajoute une exigence supplémentaire à la recevabilité d'une action poursuivant un intérêt

collectif, à savoir l'exclusivité de l'intérêt dont se prévaudrait l'association requérante; qu'enfin, bien que le ressort territorial de l'acte attaqué soit limité au territoire de la seule commune d'Auderghem, la première requérante est recevable à en poursuivre l'annulation; qu'il en va d'autant plus ainsi qu'elle souligne qu'en l'espèce l'acte réglementaire attaqué «participe au développement de la fiscalité communale et instaure une nouvelle forme d'imposition communale, à l'égard de laquelle elle organise depuis un certain temps une action globale et concertée sur l'ensemble du pays, seule en mesure d'appréhender la problématique de manière efficace et cohérente»;

Considérant qu'il faut en conclure qu'en postulant l'annulation de la taxe litigieuse l'a.s.b.l. FEDIS défend l'intérêt collectif, spécifique et distinct de l'intérêt général, qu'elle poursuit de manière durable en vertu de son objet social; que l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse à propos de l'absence d'intérêt au recours de la première requérante doit être rejetée;

III. La capacité d'agir de la première requérante

Considérant que la commune d'Auderghem, partie adverse, soulève une deuxième exception d'irrecevabilité liée à la capacité d'agir de l'a.s.b.l. FEDIS et à l'irrégularité de la décision d'ester en justice prise par son conseil d'administration; qu'elle fait valoir que la décision d'introduire la requête en annulation a été prise le 24 avril 2001 par un organe incompétent, dès lors qu'elle a été prise par une minorité de membres du conseil d'administration (soit 6 membres, 10 membres étant excusés), alors qu'à défaut de disposition statutaire contraire quant au quorum de présences, le droit commun devrait s'appliquer; qu'à ce point de vue, la partie adverse estime que pour pouvoir délibérer valablement, la moitié au moins des membres du conseil d'administration devait être présente (soit 8 membres); qu'elle rappelle aussi que les statuts d'une association sans but lucratif comme la première requérante, peuvent seulement imposer des règles de majorité et de quorum plus strictes que les règles mentionnées; que la partie adverse conclut que la décision d'introduire le recours a été prise par un organe incompétent, ou à tout le moins non légalement composé, de sorte que la requête est irrecevable;

Considérant que la loi du 27 juin 1921 accordant la personnalité civile aux associations sans but lucratif et aux établissements d'utilité publique – telle qu'en vigueur avant sa modification par la loi du 2 mai 2002 – ne précise rien quant au mode de délibération des organes de ces associations, en sorte que ce sont les statuts d'une a.s.b.l. qui déterminent les modes de délibération de son conseil d'administration; qu'à

cet égard, l'article 41 des statuts de l'a.s.b.l. FEDIS intitulé «convocations et délibérations») dispose ce qui suit:

« Le Conseil d'administration est convoqué par le président de la fédération ou un mandataire délégué et tiendra en principe une réunion tous les deux mois.

Chaque administrateur a droit à une voix. Les décisions sont prises à la simple majorité des voix des administrateurs présents ou représentés, la voix de celui qui préside la réunion étant prépondérante en cas de partage des voix. Les administrateurs qui s'abstiennent au vote sont considérés comme n'étant pas présents ou représentés pour le calcul des majorités.

Le mandat d'administrateur est personnel. Seul un administrateur peut remplacer un autre administrateur et recevoir mandat pour agir et voter en son nom. Ce mandat peut être donné par simple lettre ou télécopie et chaque fois pour une seule séance. Un administrateur ne peut représenter qu'un autre administrateur».

qu'il s'ensuit que les statuts de la première requérante ont réglé de manière complète les modes de délibération de son conseil d'administration, avec pour conséquence que les décisions de celui-ci sont prises à la majorité des membres présents et quel que soit le nombre de membres présents; qu'il en découle également, et sans qu'il soit besoin de recourir à un «droit commun» des délibérations collégiales ou de distinguer entre les notions de quorum et de majorité de décision, que la décision d'introduire le présent recours a été prise par un organe compétent de la première requérante et dans le respect des modalités de délibération prescrites par les statuts; que la deuxième exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse ne peut être accueillie;

IV. La capacité d'agir de la seconde requérante

Considérant que la partie adverse soulève une autre exception d'irrecevabilité à propos du recours introduit par la seconde requérante, à l'époque la société GIB IMMO; qu'elle soutient que le recours est irrecevable dans le chef de cette société, étant donné qu'il a été signé par la seule Maître Lieve Swartenbroux, ce qui est contraire à la décision prise le 12 février 2001 par les administrateurs de cette société «de charger Madame Lieve Swartenbroux et Monsieur Robin Cunin, avocats, (...) de la conduite de cette procédure, avec possibilité de substitution»; que la partie adverse soutient que puisque la décision du 12 février 2001 ne prévoit pas que chacun des deux avocats peut agir séparément, ces deux avocats devaient nécessairement agir conjointement;

Considérant que l'exception soulevée par la partie adverse ne porte pas sur le droit de représenter la requérante en justice, lequel droit appartient à l'organe auquel ce pouvoir a été attribué en vertu des lois sur les sociétés et des statuts de la seconde requérante (en l'occurrence deux administrateurs délégués agissant conjointement), mais sur le pouvoir d'accomplir des actes de procédure, lequel pouvoir peut être attribué

à un avocat; qu'il s'ensuit que pour qu'un acte introductif d'instance devant le Conseil d'Etat soit valable, il est nécessaire mais en même temps suffisant qu'il soit signé et que cette signature émane du requérant même ou d'un avocat; qu'en l'espèce, il faut relever que la volonté de la seconde requérante était bien de charger deux avocats de l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat, avec possibilité de substitution; que la seconde requérante n'a pas pour autant explicitement décidé que les actes de procédure devaient nécessairement être signés par ces deux avocats agissant conjointement; que la requête en annulation introduite mentionne bien sur sa première page les noms de Mes Swartenbroux et Cunin comme étant les conseils de la seconde requérante, ainsi que l'adresse commune de leur cabinet; qu'il s'ensuit que l'interprétation que donne la partie adverse de la décision de la seconde requérante est trop restrictive par rapport aux termes de cette décision et témoigne d'un formalisme excessif qui conduirait à conclure que le défaut de signature, à la dernière page de la requête, d'un des deux avocats mandatés mènerait à l'irrecevabilité du recours; qu'en tout état de cause, l'avocat signataire d'un acte de procédure est, conformément à l'article 440, alinéa 2, du Code judiciaire, présumé mandaté par son client, sauf exception légale, inexistante en l'espèce; que l'exception soulevée par la partie adverse doit donc être rejetée;

V. L'intérêt actuel des requérantes

Considérant que dans son dernier mémoire la partie adverse revient largement sur l'intérêt au recours des deux requérantes; qu'elle expose que le conseil communal d'Auderghem a adopté le 23 octobre 2003 un nouveau règlement revoyant sa délibération antérieure du 20 décembre 2000 et que ce nouveau règlement-taxe, applicable à partir du 1^{er} janvier 2004, a un contenu identique à l'acte attaqué; qu'elle souligne que ce nouveau règlement-taxe n'a fait l'objet d'aucun recours en annulation à l'initiative des requérantes; qu'elle ajoute que le conseil communal d'Auderghem a de même adopté, respectivement les 25 octobre 2007, 28 février 2008 et 22 mai 2008, de nouvelles délibérations concernant la taxe sur des emplacements de parcage et contenant un nouveau texte relatif à cette taxe, et relève que ces nouveaux règlements n'ont fait l'objet d'aucun recours en annulation ni à l'initiative des requérantes en la présente affaire, ni à l'initiative de quiconque; qu'après avoir encore relevé que la première requérante avait acquis en 2006 un immeuble de bureaux avec parkings sur le territoire de la commune d'Auderghem et a elle-même acquitté en 2007 et 2008 la taxe litigieuse, sans la moindre contestation ou réclamation fiscale, la partie adverse en déduit «le total désintérêt de la FEDIS pour la problématique des taxes sur les parkings d'immeubles de bureaux ou de commerces»; que plus généralement, la partie adverse conclut que le règlement-taxe attaqué ayant disparu de l'ordonnancement juridique

depuis l'adoption de la nouvelle décision de son conseil communal du 23 octobre 2003, constituant manifestement une nouvelle expression de la compétence fiscale de la commune, l'objet du présent recours a disparu en cours d'instance en sorte qu'il y a lieu pour le Conseil d'Etat de constater qu'il n'y a plus lieu de statuer;

Considérant que dans son rapport le premier auditeur-rapporteur, examinant d'office l'intérêt à agir des parties requérantes, a invité la première requérante à actualiser son intérêt, spécialement au regard de son affirmation selon laquelle elle entendait mener «une action globale et concertée sur l'ensemble du pays» à l'encontre de la nouvelle forme de fiscalité communale que représente la taxe sur les emplacements de parage; que compte tenu de l'absence d'avertissement-extrait de rôle versé au dossier, le premier auditeur-rapporteur a également demandé à la seconde requérante de démontrer que la taxe litigieuse lui a bien été appliquée dans le cadre des exercices d'imposition 2001 à 2005 concernés ou qu'elle pourrait encore être imposée en exécution du règlement-taxé attaqué;

Considérant que dans son dernier mémoire, la première requérante expose que d'autres taxes similaires à la taxe litigieuse de la commune d'Auderghem ont bien été adoptées par d'autres communes, essentiellement de la Région de Bruxelles-Capitale, et que toutes ces taxes communales sur les emplacements de parage ont fait l'objet de contestations systématiques soit à l'initiative directe de la FEDIS, soit sous sa coordination; qu'à cet égard, elle produit différentes pièces, dont des memorandums où elle développe sa demande de limiter les taxes communales ainsi que des coupures de presse témoignant de la contestation systématique de la FEDIS en la matière; qu'elle ajoute que s'agissant des trois impositions communales bruxelloises les plus problématiques (emplacements de parage, imprimés publicitaires non adressés et implantations commerciales), chaque nouvelle imposition communale fait l'objet de sa part d'une action globale et coordonnée, impliquant la prise de connaissance des règlements-taxé litigieux, la notification de contestations aux instances compétentes, la négociation d'accords ou de conventions pour en atténuer les effets, ainsi que la communication aux membres de modèles-types de réclamation contre les enrôlements individuels des taxes communales; que par ailleurs, si la FEDIS admet ne pas introduire de recours en annulation contre tous les règlements instaurant ou prolongeant les taxes contestées dans chaque commune, en raison du coût exorbitant que cela représenterait et de l'utilité relative d'une telle approche, elle souligne qu'un recours en annulation unique est introduit pour chaque taxe nouvelle litigieuse, visant à soumettre la question de principe à la plus haute juridiction administrative et dont un arrêt d'annulation peut alors être utilement produit devant les instances judiciaires; qu'elle fait également valoir

que depuis l'introduction du présent recours en annulation, plusieurs des membres de la FEDIS ont, sous sa coordination, contesté auprès des autorités communales ou devant les tribunaux judiciaires les taxes sur les emplacements de parcage adoptées par d'autres communes bruxelloises, comme Berchem-St-Agathe, Bruxelles-Ville, Ixelles, Jette, Schaerbeek, ou encore Woluwe-Saint-Lambert;

Considérant que la seconde requérante, la société REDEVCO RETAIL BELGIUM, également invitée par le premier auditeur-rapporteur à actualiser son intérêt au recours, expose qu'elle est propriétaire de plusieurs parkings attenants à des commerces de grande distribution situés sur le territoire de la commune d'Auderghem; parkings qui sont mis à la disposition de ses locataires, dont notamment la société anonyme Carrefour; qu'elle ajoute cependant qu'en pratique la raison pour laquelle aucun avertissement-extrait de rôle n'a été versé au dossier tient au fait que la partie adverse a préféré s'adresser à celui «qui exploite effectivement, même sans disposer d'autorisation administrative, des emplacements de parcage» (article 2 du règlement-taxi), c'est-à-dire au locataire de la seconde requérante, la s.a. Carrefour; que la seconde requérante précise cependant que la société Carrefour lui a ensuite refacturé une partie de cette taxe, étant donné qu'en vertu du contrat de bail, cette dernière doit assumer les taxes liées à son exploitation; que la seconde requérante conclut qu'il n'en demeure pas moins que l'acte attaqué a été appliqué et qu'elle a été préjudiciée par l'instauration de la taxe litigieuse, qui réduit sensiblement l'attractivité locative des lieux; qu'elle précise à cet égard que les lieux ne sont pas uniquement loués par la société Carrefour mais également par des petits commerçants indépendants pour lesquels la taxe est décourageante;

Considérant que compte tenu de ces différents éléments exposés par les deux requérantes, il y a lieu de considérer qu'elles n'ont pas perdu leur intérêt au recours; qu'en particulier, la thèse de la première requérante selon laquelle «elle organise depuis un certain temps une action globale et concertée sur l'ensemble du pays, seule en mesure d'appréhender la problématique (des taxes communales sur les emplacements de parcage) de manière efficace et cohérente» trouve une confirmation dans les pièces produites en annexe à son dernier mémoire, lesquelles démontrent également une activité particulière de la FEDIS en matière de fiscalité locale susceptible de porter atteinte aux intérêts des membres de la fédération; que la partie adverse ne peut par ailleurs être suivie lorsqu'elle soutient que le recours serait devenu irrecevable pour le motif que le règlement-taxi adopté le 20 décembre 2000 aurait aujourd'hui disparu de l'ordonnancement juridique et que les requérantes n'auraient introduit aucun recours en annulation contre les nouveaux règlements prolongeant ou

renouvelant la taxe sur les emplacements de parcage; qu'en effet, outre qu'il s'agit d'exercices fiscaux différents, une perte d'intérêt ne peut être déduite de la seule absence d'autre recours contre des taxes similaires, cette situation pouvant s'expliquer par des considérations qui ne traduisent aucunement un désintérêt des parties intéressées; que si des règlements-taxes ultérieurs ayant le même objet ont été adoptés par la partie adverse, il ne peut être raisonnablement exigé d'un redevable qu'il conteste tous les règlements subséquents;

Considérant qu'il résulte également du dernier mémoire de la seconde partie requérante que celle-ci est titulaire d'un permis d'environnement de classe I A, qui autorise jusqu'à 1589 places de parking, délivré par l'Institut bruxellois pour la gestion de l'environnement; qu'à ce titre, elle est un des redevables visés par l'article 2 du règlement-taxe attaqué; que la circonstance que la taxe litigieuse a été enrôlée à charge de locataires de la seconde requérante, locataires devant assumer aux termes du contrat de bail les charges liées à l'exploitation des parkings, n'est pas de nature à remettre en cause l'intérêt de la seconde requérante à demander l'annulation du règlement-taxe, celui-ci étant susceptible de lui porter financièrement préjudice;

Considérant qu'il y a lieu de conclure des développements qui précèdent que tant la première que la seconde requérante peuvent se réclamer d'un intérêt actuel à l'annulation du règlement-taxe attaqué, de sorte que la nouvelle exception soulevée par la partie adverse dans son dernier mémoire doit être rejetée;

VI. Examen des moyens

Considérant qu'à l'appui de leur recours les requérantes invoquent un premier moyen pris de la violation de l'article 42 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, de l'article 170, § 4, de la Constitution, et de l'incompétence de l'auteur de l'acte, en ce que l'article 42 précité interdit aux provinces et aux communes d'établir des taxes similaires à la taxe qui est perçue par l'Etat sur la circulation des véhicules, ainsi que toute taxe quelconque sur les véhicules; qu'après de longs développements sur l'origine et la portée de l'article 42 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et le principe *non bis in idem*, les requérantes soutiennent essentiellement qu'il découle de la disposition précitée que le législateur a ôté aux communes une parcelle de leur autonomie fiscale et a voulu faire obstacle à tout accroissement de la fiscalité de la circulation des véhicules automobiles; qu'elles ajoutent que cette prohibition légale existe quelles que soient par ailleurs les caractéristiques de l'impôt concerné, pour autant que celui-ci porte directement ou

indirectement sur les véhicules automobiles; que les requérantes estiment également qu'il convient de répondre par l'affirmative à la question de savoir si les parkings de supermarchés et d'hypermarchés, notamment, constituent des voiries ou dépendances de voirie publique, le droit de propriété de l'assiette de la voirie étant selon elles indifférent et le caractère déterminant étant l'accessibilité des lieux à la généralité du public; qu'enfin, les requérantes critiquent la référence que fait le préambule du règlement-taxe attaqué à «la loi du 22 février 1965 permettant aux communes d'établir des redevances de stationnement applicables aux véhicules à moteur» et soulignent que cette loi ne permet aux communes que le seul établissement de redevances à l'exclusion d'impôts, tandis que le prélèvement instauré par la commune d'Auderghem ne présente aucune des caractéristiques de la redevance;

Considérant que dans leur mémoire en réplique, et à propos du lien entre la taxe concernée et les véhicules automobiles, les requérantes font encore valoir qu'il n'est pas nécessaire que la taxe porte directement sur les véhicules automobiles – comme en matière de taxe sur la circulation des véhicules automobiles – mais qu'il s'agit d'interdire tout impôt communal sur les véhicules, quel que soit le fait générateur de la taxe, qu'il s'agisse de la circulation, du stationnement, de la détention ou de toute autre forme d'utilisation du véhicule automobile, car «sauf à ôter toute efficacité à la prohibition légale, il ne peut être admis que les communes et les provinces viennent frapper directement l'utilisation faite d'un véhicule en grevant indirectement – par le biais des emplacements de parage – ce même véhicule»; que dans son dernier mémoire, la première requérante ajoute qu'il faut se garder d'une distinction opérée entre la taxe dont le fait générateur est l'usage d'un véhicule (c'est-à-dire la taxe de circulation pour laquelle seul l'Etat fédéral est compétent) et la taxe dont le fait générateur est l'usage d'emplacements de parage, car ce faisant, l'on confondrait la question du fait générateur et celle du redevable de la taxe; que la première requérante s'en explique en soutenant que le fait générateur de la taxe fédérale de circulation n'est pas l'usage de véhicules automobiles mais bien l'usage de la voirie publique en vue d'y faire circuler des véhicules automobiles, et que de la même manière le fait générateur de la taxe communale litigieuse est l'utilisation de la voie publique à l'aide de véhicules automobiles, en sorte que cette dernière taxe présente la même caractéristique essentielle que la taxe fédérale de circulation et est prohibée au sens de l'article 42 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus;

Considérant que l'article 42 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus dispose que «les provinces, les agglomérations et les communes ne peuvent établir des additionnels à la taxe de circulation sur les véhicules automobiles, ni des

taxes quelconques sur les véhicules visés à l'article 3, sauf en ce qui concerne les bateaux, les canots, les cyclomoteurs et les motocyclettes (...))»; que par ailleurs, l'article 3 du même Code précise qu'«il est établi une taxe sur les véhicules à vapeur ou à moteur, servant soit au transport des personnes, soit au transport sur route de marchandises ou d'objets quelconques»; qu'il résulte enfin de l'article 36^{ter} du Code que la taxe n'est due que si le véhicule est mis en usage sur la voie publique;

Considérant qu'en l'espèce la taxe litigieuse porte sur les emplacements de parage desservant des immeubles de bureaux ou affectés à une activité commerciale, industrielle ou artisanale, et est due par l'exploitant de ces emplacements de parage; que sont plus particulièrement visés «les garages et tous emplacements couverts où sont garés des véhicules à moteur comptant au moins 10 véhicules automobiles, ainsi que les parcs de stationnement à l'air libre pour véhicules à moteur, en dehors de la voie publique, comptant au moins 10 véhicules automobiles»; que la taxe litigieuse est due, que les emplacements de parage soient ou non utilisés par des véhicules; qu'il s'ensuit que cette taxe n'a pas pour objet les véhicules automobiles et n'a pas de rapport direct avec la circulation des véhicules sur la voie publique, alors que les «taxes quelconques sur les véhicules» prohibées par l'article 42 précité du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus doivent avoir pour objet les véhicules à vapeur ou à moteur mis en usage sur la voie publique; que les parties requérantes ne sauraient dès lors être suivies dans l'interprétation extensive qu'elles entendent donner à la notion de «taxes quelconques sur les véhicules» et de «voirie publique»; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant qu'un deuxième moyen est pris de la violation des principes de bonne administration, du raisonnable, de sécurité juridique, de confiance légitime, de préparation avec soin des décisions administratives, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'incohérence administrative; que les parties requérantes estiment que la politique générale d'aménagement et de mobilité menée depuis plusieurs décennies par la partie adverse de concert avec les instances régionales bruxelloises, et qui consiste notamment à exiger des établissements de grande distribution commerciale un nombre suffisant d'emplacements de parking, est incompatible tant dans ses principes que dans ses modalités avec la taxe litigieuse, laquelle impose les places de parage desservant notamment les immeubles affectés à une activité commerciale telle qu'un supermarché ou un hypermarché; que les requérantes soulignent que l'administré doit pouvoir compter sur une ligne de conduite claire et bien définie de l'autorité et faire confiance à ce qu'il ne peut concevoir autrement que comme étant une règle de conduite certaine de l'administration, et estiment que l'objectif non

fiscal poursuivi par la partie adverse au moyen de la taxe litigieuse se devait de s'intégrer dans une politique plus large qui soit cohérente et non contradictoire; que concrètement, les requérantes se réfèrent à une série d'instruments pour établir que la volonté de la partie adverse, démontrée par la taxe attaquée, d'inciter à la réduction voire de prohiber le maintien des emplacements de parcage desservant les commerces, vient à contre-courant de la politique qui était menée jusqu'alors; qu'elles citent notamment une circulaire ministérielle du 17 juin 1970 du ministère des Travaux publics imposant aux communes la création d'emplacements de parking, le Plan régional de développement instauré par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 mars 2005, qui prévoit d'«améliorer la qualité des espaces publics et l'esthétique des noyaux commerciaux, en veillant à ne pas diminuer substantiellement leur capacité d'accueil de voitures» et d'«augmenter la capacité de stationnement (riverain, clientèle, livraisons) pour renforcer leur attractivité», le Plan régional de déplacement «IRIS», qui rappelle qu'il convient de favoriser le stationnement de courte durée dans les quartiers commerciaux, ainsi que la loi du 17 juillet 1975 relative à l'accès des handicapés aux bâtiments accessibles au public et qui impose aux commerçants la construction d'au moins une place de stationnement sur 25 réservée aux véhicules utilisés par des personnes handicapées;

Considérant que l'autorité communale détient son pouvoir de taxation de l'article 170, § 4, de la Constitution et qu'il lui appartient dans le cadre de son autonomie fiscale de déterminer les bases et l'assiette des impositions dont elle apprécie la nécessité au regard des besoins auxquels elle estime devoir pourvoir, sous la seule réserve imposée par la Constitution, à savoir la compétence du législateur fédéral d'interdire aux communes de lever certains impôts; qu'au regard de ce principe de l'autonomie communale en matière fiscale, les parties requérantes ne sauraient dès lors être suivies lorsqu'elles soutiennent que «l'objectif non-fiscal poursuivi par la partie adverse dans le cadre de la taxe litigieuse se doit de s'intégrer dans une politique plus large qui soit cohérente et non contradictoire» et lorsqu'elles dénoncent «l'incohérence administrative et la méconnaissance des attentes que la partie adverse a fait naître dans le chef des contribuables par sa pratique administrative systématique et sa politique d'aménagement – qui doivent être combinées avec la politique menée conjointement par la Région de Bruxelles-Capitale ...»; qu'en tout état de cause, les allégations des requérantes ne démontrent aucunement que l'autorité communale aurait exercé d'une manière manifestement déraisonnable et non objective son pouvoir de taxation; qu'il en va d'autant plus ainsi que le programme de politique générale de la partie adverse pour la législature 2001-2006, établi conformément à l'article 242bis de la Nouvelle loi

communale et cité par la partie adverse dans son mémoire en réponse, précise ce qui suit au sujet du stationnement :

« Le plan établi sous la précédente législature a incontestablement produit des effets généralement positifs pour les riverains et les commerçants (rotation).

En conséquence, ce plan sera étendu à de nouveaux quartiers et affiné en fonction de l'expérience accumulée.

Nous voulons également persuader les entreprises d'une taille significative, établies sur notre territoire, d'élaborer des plans de déplacement de leur personnel. Cette mission sera accomplie en collaboration étroite avec l'IBGE. La commune aidera les entreprises dont le plan aura été approuvé s'il en résulte un manque d'emplacements de parking, nous travaillerons à dégager des solutions (solidarité avec d'autres entreprises et services publics, réservation d'emplacements en espace public ...).»;

qu'il s'en déduit que la volonté de la partie adverse d'inciter, par le biais du mécanisme inscrit à l'article 4 du règlement-taxe litigieux, les exploitants d'emplacements de parage à optimiser le taux d'occupation de leurs emplacements, en créant ainsi une solidarité entre entreprises, paraît conforme à l'objectif précité du programme de politique générale de la commune d'Auderghem; que l'on ne peut dès lors conclure, à l'instar des requérantes, que la décision de la partie adverse de soumettre les emplacements de parage à une taxe serait en contradiction avec sa politique antérieure en matière de mobilité et de stationnement;

Considérant, pour le surplus, qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de s'ériger en juge de l'absence de cohérence ou de continuité d'une politique générale menée au cours des dernières décennies, telle qu'ici celle de la mobilité et de l'aménagement des stationnements, lorsque cette critique ne s'accompagne pas d'une argumentation juridiquement pertinente qui permettrait d'établir une illégalité propre au règlement qui fait l'objet du recours; qu'en effet, l'appréciation de la cohérence et de la continuité d'une politique est une question d'opportunité qui échappe à la compétence du juge de l'excès de pouvoir; qu'il s'ensuit que le deuxième moyen manque en droit;

Considérant que les requérantes soulèvent également un troisième moyen de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, du principe général de droit d'égalité et de non discrimination et des principes de bonne administration, du raisonnable, de proportionnalité et de préparation avec soin des décisions administratives; que dans une première branche de ce moyen, elles exposent que la taxe litigieuse, au cas où elle reposerait sur un motif exclusivement financier, poursuit un objectif d'ordre général tout en grevant une catégorie très spécifique de contribuables sans aucune justification raisonnable à la distinction ainsi opérée; que la deuxième branche du moyen repose sur l'argument que la taxe litigieuse, au cas où elle ne reposerait pas exclusivement sur un motif d'ordre financier mais également sur un but non fiscal tel

que l'amélioration de la mobilité sur la voirie publique ou encore l'exploitation optimale et parcimonieuse des emplacements de parcage existants, établirait une distinction dépourvue de justification pertinente et raisonnable entre, d'une part, les «grands parkings» et, d'autre part, les «petits parkings», et également entre, d'une part, les exploitants d'emplacements de parcage et, d'autre part, les autres responsables de la congestion urbaine;

Considérant qu'après avoir estimé qu'«il n'est pas contestable en l'espèce que la taxe litigieuse poursuit un objectif autre que purement financier, à savoir la mobilité et l'utilisation parcimonieuse du sol», les requérantes développent surtout la deuxième branche de leur troisième moyen; qu'à ce point de vue, elles dénoncent une première «discrimination active» entre les «petits parkings» et les «grands parkings», en ce que n'est pas susceptible d'une justification objective et raisonnable la circonstance que les parkings comportant plus de 10 emplacements sont exonérés de la taxe pour les 10 premiers emplacements, alors même que les parkings comportant moins de 10 emplacements sont quant à eux dispensés de toute taxe; qu'elles estiment que si l'objectif de la taxe litigieuse consiste à inciter les bureaux et surfaces commerciales à réduire le nombre d'emplacements de parcage présents, il n'est pas évident que l'effort à fournir doive nécessairement et intégralement incomber aux seuls exploitants de grands parkings; qu'elles ajoutent qu'il existe d'autant moins de critère objectif susceptible de justifier une différence de traitement entre les deux catégories précitées que si l'on peut le cas échéant admettre qu'un petit commerce disposant d'un petit parking (moins de 10 emplacements) ne soit pas soumis à la taxe, l'on aperçoit mal ce qui justifie que plusieurs «petits» commerces utilisant un grand parking (par exemple: 100 emplacements) et étant chacun exploitant d'une quote-part comprenant moins de 10 emplacements de parcage qu'ils utilisent de manière séparée, soient exonérés de l'impôt alors qu'un grand commerce, exploitant seul ce même ensemble de 100 emplacements, serait assujéti à une taxe de 1000 francs par emplacement; que les requérantes soulèvent ensuite une seconde discrimination active entre les redevables de la taxe et les autres responsables de la congestion urbaine; qu'après avoir souligné que la taxe litigieuse vise à combattre les comportements collectifs qui privilégient l'usage de la voiture individuelle à d'autres modes de transport, elles posent la question de savoir «pourquoi alors s'attaquer au seul bout de la chaîne, à savoir aux exploitants de parkings et non aux autres responsables de la congestion urbaine, au premier chef desquels les propriétaires et utilisateurs de voitures individuelles ?» et estiment qu'une telle distinction est injustifiée au regard de l'objectif de mobilité poursuivi par la taxe; qu'elles ajoutent que l'acte attaqué différencie encore le trafic aboutissant dans un parking situé sur le territoire de la commune d'Auderghem, censé être «dissuadé» par

la taxe, du trafic transitant par le territoire de cette commune et qui échappe au contraire à toute contrainte; qu'elles en déduisent que la taxe litigieuse fait payer aux seuls exploitants de parkings le coût de la congestion urbaine alors qu'ils ne constituent qu'une frange infime des personnes responsables de ce fléau et soulignent que cette discrimination est d'autant plus injustifiée que l'acte attaqué n'aura vraisemblablement qu'un impact très réduit sur la congestion urbaine;

Considérant que les requérantes dénoncent également une «discrimination passive» entre les redevables de la taxe qui exploitent de manière optimale leurs emplacements de parcage et les redevables de la taxe qui maintiennent leurs emplacements de parcage dans un état de sous-utilisation; qu'après avoir relevé que la formulation de l'article 4 du règlement-taxe attaqué indique que l'objectif poursuivi consiste à rechercher l'utilisation optimale des emplacements de parcage présents sur le territoire de la commune, notamment en incitant les exploitants de ces emplacements à conclure avec des entreprises tierces des accords de mise à disposition de leurs emplacements inutilisés, elles font valoir que la taxe grève néanmoins de manière générale et sans distinction aucune tous les emplacements de parcage exploités, indépendamment de la question de savoir si ces emplacements sont effectivement et concrètement sous-utilisés, de sorte que les moyens mis en oeuvre par le règlement-taxe sont dépourvus de rapport raisonnable de proportionnalité avec le but poursuivi; que les requérantes aperçoivent encore une discrimination passive entre les redevables de la taxe qui disposent d'alternatives réelles à l'automobile, en termes d'accessibilité de leur établissement, et les redevables de la taxe qui n'en disposent pas; qu'elles visent la situation des exploitants d'emplacements de parcage qui disposent à proximité raisonnable d'alternatives de transport (métro, bus, tram, piste cyclable, piétonniers) et qui peuvent dès lors se permettre de réduire significativement le nombre d'emplacements; qu'elles estiment que l'imposition de la seconde catégorie d'exploitants est tant inefficace qu'inutile, dès lors qu'elle ne saurait entraîner la moindre amélioration de la mobilité, et est en toute hypothèse disproportionnée par rapport au but poursuivi qui ne pourrait être atteint pour cette seconde catégorie que de manière infime;

Considérant que les articles 10, 11 et 172 de la Constitution n'interdisent pas au conseil communal, lorsqu'il décide de percevoir des taxes, d'établir des distinctions entre les contribuables, à condition que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient imposés de manière identique et que les critères de distinction qu'il retient soient objectifs et en rapport avec la nature de la taxe et avec le but que celle-ci doit permettre d'atteindre;

Considérant à ce point de vue qu'aux dires mêmes de la partie adverse exprimés dans son mémoire en réponse, le règlement-taxe attaqué ne repose pas sur un motif exclusivement financier mais s'inscrit dans la politique de mobilité et de stationnement de la commune, laquelle a constaté que les parkings comprenant un nombre important d'emplacements, dont notamment les parkings des grands magasins, étaient largement sous-utilisés, en sorte que la partie adverse a souhaité pousser les exploitants d'emplacements de parcage à faire preuve de solidarité avec les autres entreprises; qu'il s'ensuit, quant à la différenciation critiquée par les requérantes entre les petits et les grands parkings, qu'une prétendue violation de la Constitution et de l'égalité en matière fiscale n'est pas démontrée, puisque l'objectif de la taxe est l'incitation à l'utilisation optimale des emplacements de parcage par les exploitants de ceux-ci, et non la réduction du nombre d'emplacements de parcage ou l'éradication des grands parkings; qu'à cet égard, la partie adverse a pu raisonnablement considérer qu'en deçà d'un certain nombre d'emplacements, fixé en l'espèce à dix, il devenait peu probable que leurs exploitants disposent de réelles possibilités de mettre à disposition du personnel ou des clients d'entreprises tierces des emplacements de parcage excédentaires; qu'il convient en outre de relever que le nombre minimum d'emplacements de parcage a été aligné sur l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 4 mars 1999 qui fixe la liste des installations de classe I.B., II et III et dans lequel ne sont repris les emplacements de parcage que s'ils sont prévus pour au moins dix véhicules; qu'en ce qui concerne par ailleurs la discrimination alléguée entre les redevables de la taxe et les autres responsables de la congestion urbaine, lesquels ne sont pas identifiés avec précision par les requérantes, cette discrimination n'est pas davantage établie étant donné qu'il n'apparaît pas déraisonnable de considérer que les entreprises de bureaux et les grandes surfaces commerciales constituent en général des pôles d'attraction des véhicules automobiles et jouent un rôle important dans l'engorgement de la circulation; qu'il n'apparaît pas non plus déraisonnable de concevoir une taxe qui incite à dégager les voiries du stationnement des voitures ventouses afin de faciliter la circulation et la rotation des stationnements en voirie en créant une solidarité des exploitants d'emplacements de parcage à l'égard d'autres entreprises; qu'il en découle encore qu'il est raisonnable et objectif de ne prendre en considération que les seuls exploitants d'emplacements de parcage puisqu'il n'y a guère qu'eux qui soient susceptibles de mettre à disposition des emplacements de parcage hors voirie pour décongestionner celle-ci; qu'il s'ensuit également que le règlement-taxe litigieux n'établit pas de discrimination entre les redevables qui exploitent leurs emplacements de parcage de manière optimale et les autres, étant donné qu'il n'est pas déraisonnable de prévoir que les exploitants d'emplacements de parcage qui veillent à mettre une portion de leurs emplacements à disposition de tiers puissent bénéficier

d'une exonération, alors que les exploitants qui monopolisent tous leurs emplacements pour leur propre usage ou leurs propres activités soient soumis à la taxe sans pouvoir bénéficier de l'exonération; qu'enfin, la prétendue discrimination alléguée par les requérantes entre les redevables de la taxe qui disposent d'alternatives à l'automobile et ceux qui n'en disposent pas, n'existe pas compte tenu de l'objectif prédéfini de la taxe; qu'en effet, cette taxe trouve une justification raisonnable dans l'objectif même de dissuasion et d'incitation à l'optimisation des emplacements de parking sous-exploités, par la technique de l'exonération prévue à l'article 4 du règlement-taxe et reposant sur une forme de «mutualisation» des emplacements de parking, en sorte qu'il n'y a aucune confusion entre le but poursuivi par ce règlement et les moyens mis en oeuvre; qu'il y a lieu de conclure qu'en ce qui concerne les différentes discriminations dénoncées par les requérantes, les critères de différenciation retenus par l'auteur du règlement-taxe attaqué sont susceptibles de justifications objectives et raisonnables par rapport au but de la taxe litigieuse; que le troisième moyen n'est dès lors pas fondé;

Considérant qu'un dernier moyen est pris de la violation des principes de bonne administration, du raisonnable et de proportionnalité, de la liberté de commerce et d'industrie, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 23 de la Constitution coordonnée et du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791, en ce qu'il n'y a pas de rapport de proportionnalité entre la capacité contributive du contribuable, le taux de la taxe sur chaque emplacement de parking et la nature du fait générateur de la taxe, et en ce qu'en vertu du principe de la liberté de commerce et d'industrie une imposition ne peut entraver au-delà du raisonnable, voire empêcher, une activité commerciale ou industrielle; qu'à l'appui de ce moyen, les requérantes rappellent que les taxes prohibitives sont interdites et que si une imposition communale est manifestement déraisonnable, elle peut être censurée par le Conseil d'Etat; qu'en l'espèce, elles soutiennent que l'autorité communale n'a eu, lors de la détermination de la taxe, aucun égard ni pour la capacité contributive des grandes surfaces commerciales, ni surtout pour la nature et l'importance du fait générateur, étant donné que «l'unique objectif de la partie adverse a été de récupérer les recettes financières qu'elles ont perdues à la suite de la suppression par son propre fait de la taxe sur les exploitations commerciales et que cette taxe, qui était auparavant supportée par toutes les exploitations commerciales, sera dorénavant reportée intégralement sur les grands distributeurs, par le biais de la taxe sur les emplacements de parking»; que dans son dernier mémoire, la première requérante soutient également que le règlement-taxe est arbitraire, en ce que son principe, ses modalités, son taux et les différences de traitement qu'il met en oeuvre constituent

autant d'entraves à la liberté de commerce qui ne font l'objet d'aucune justification, que ce soit dans l'acte attaqué lui-même ou dans le dossier administratif;

Considérant que la liberté de commerce et d'industrie 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 publique d'établir des taxes sur les activités économiques et commerciales, 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'il y a lieu par ailleurs de relever que la taxe litigieuse n'est pas due par les grandes surfaces commerciales, mais bien par les exploitants des emplacements de parcage et qu'elle poursuit pour objectif, ainsi qu'il a été constaté à l'occasion de l'examen du troisième moyen, d'optimiser par le biais d'une exonération l'utilisation des emplacements de parcage; que l'on n'aperçoit dès lors pas en quoi la taxe contestée entraverait au-delà du raisonnable, voire empêcherait, l'activité commerciale des grands magasins; qu'à ce point de vue, les requérantes ne démontrent nullement que la taxe attaquée serait prohibitive; qu'il s'ensuit que le dernier 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 347,06 euros, sont mis à charge des parties requérantes à concurrence de 173,53 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
vingt-sept mai deux mille neuf par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.