

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 195.980 du 11 septembre 2009

A. 142.714/XV-348

En cause :

**1. l'a.s.b.l. FEDERATION BELGE DES
ENTREPRISES DE DISTRIBUTION (FEDIS)**
2. la s.a. CORA,
3. la s.a. CARREFOUR BELGIUM,
**4. l'a.s.b.l. ASSOCIATION DES COMMERÇANTS
DU WESTLAND SHOPPING CENTER,**
5. la s.p.r.l. SANDRYNA,
6. BARTHOLOMEUS Jean-Pierre,
7. la s.a. LA BRASSERIE ALSACIENNE
**8. la s.a. INVESTISSEMENT FONCIER
WESTLAND SHOPPING CENTER,**
10. la s.a. ETN FRANZ COLRUYT ETS,
11. la s.a. DEVIMO CONSULT,
12. la s.a. PLANT-IT(anciennement Leroy Merlin),
ayant tous élu domicile chez
Me T. VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,
9. la s.c.s. REDEVCO RETAIL BELGIUM,
ayant élu domicile chez
Me L. SWARTENBROUX, avocat,
rue Brederode 13
1000 Bruxelles,

contre :

la commune d'Anderlecht,
ayant élu domicile chez
Me V. DE WOLF, avocat,
avenue de la Toison d'Or 68/9
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 14 octobre 2003 par (1) l'a.s.b.l. Fédération belge des entreprises de distribution (FEDIS), (2) la s.a. Cora, (3) la s.a. Carrefour Belgium, (4) l'a.s.b.l. Association des commerçants du Westland Shopping Center, (5) la s.p.r.l. Sandryna, (6) Jean-Pierre Bartholomeus, (7) la s.a. La Brasserie Alsacienne, (8) la s.a. Investissement Foncier Westland Shopping Center, (9) la s.c.s.

Redevco Retail Belgium, (10) la s.a. Etn. Franz Colruyt Ets., (11) la s.a. Devimo Consult, et (12) la s.a. Plant-It (anc. Leroy-Merlin), qui demandent l'annulation de l'arrêté du conseil communal d'Anderlecht du 26 juin 2003, approuvant le règlement instaurant une taxe sur les implantations commerciales auxquelles la loi du 29 juin 1975 est applicable actuellement;

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 et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 16 juillet 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1^{er} septembre 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me L. SWARTENBROUX, avocat, comparaissant pour la neuvième partie requérante, Me D. VERMER, *loco* Me T. VANDENPUT, avocat, comparaissant pour les autres parties requérantes et Me R. FONTEYN, *loco* Me V. DE WOLF, avocat, comparaissant pour la 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:

Par une délibération du 19 septembre 2002, le conseil communal d'Anderlecht a adopté un règlement-taxe instaurant une «taxe communale sur les implantations commerciales auxquelles la loi du 29 juin 1975 est applicable actuellement». Ce règlement fait l'objet d'un recours en annulation pendant sous le numéro de

rôle 129.905/XV-246, mais il a été rapporté¹ le 26 juin 2003 par la délibération adoptant le règlement attaqué.

Par une délibération du 26 juin 2003, le conseil communal de la partie adverse a adopté un «nouveau» règlement-taxe instaurant une «taxe communale sur les implantations commerciales auxquelles la loi du 29 juin 1975 est applicable actuellement». Les articles 1^{er} à 5 de ce règlement sont rédigés comme suit:

« **Article 1^{er}. Définitions**

Pour l'application du présent règlement, on entend par:

a) “implantations commerciales”:

1. “les constructions nouvelles qui prévoient l'implantation d'un ou de plusieurs établissements de commerce de détail présentant une surface bâtie brute supérieure à 1500 m² ou une surface commerciale nette supérieure à 1000 m² ou

2. les extensions d'une ou de plusieurs constructions ayant déjà atteint les dimensions définies au 1^o ou devant les dépasser par la réalisation du projet ou

3. les exploitations d'un ou de plusieurs établissements de commerce de détail répondant aux dimensions définies au 1^o dans un immeuble existant qui n'était pas affecté à une activité commerciale, ou

4. les modifications importantes de la nature de l'activité commerciale dans un immeuble déjà affecté à des fins commerciales répondant aux dimensions définies au 1^o”

b) “surface bâtie brute”: surface hors tout du bâtiment, comme précisé dans la loi du 29 juin 1975.

c) “surface commerciale nette”: “la surface destinée à la vente et accessible au public”

d) “établissements de commerce de détail”: “l'unité de distribution dont l'activité répond à la définition de l'article 3 de l'arrêté royal du 31 août 1964 fixant la nomenclature des activités commerciales à mentionner au registre de commerce (ou de la future réglementation ayant le même objet)”

e) “titulaire d'une autorisation socio-économique”: “la personne physique ou morale devant, conformément à l'article 2 de la loi du 29 juin 1975 (ou de la future législation ayant le même objet), soumettre à une autorisation du collège des bourgmestre et échevins les projets d'implantation commerciale visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, a, de la loi soit pour l'utilisation du permis de bâtir délivré conformément aux dispositions de la législation organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, soit pour l'exécution des projets lorsqu'il n'y a pas lieu de délivrer un permis de bâtir”

Est assimilée au “titulaire d'une autorisation socio-économique”, “la personne physique ou morale, titulaire d'un droit réel ou personnel lui permettant d'exploiter ou de faire exploiter de manière exclusive, l'implantation commerciale existant avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 1975”.

Article 2: Assiette de la taxe

Il est établi au profit de la commune d'Anderlecht, à partir du 1^{er} janvier 2003 et pour un terme de 5 ans expirant le 31 décembre 2007, une taxe annuelle sur les implantations commerciales, situées sur le territoire de la commune

¹Avec une erreur de plume dans sa date (10 septembre 2002 au lieu de 19) sans incidence sur l'intention dépourvue d'équivoque de l'autorité communale.

d'Anderlecht et existantes tant avant qu'après l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales.

Seules les implantations commerciales développant par elles-mêmes, une surface bâtie brute supérieure à 1500 m² ou une surface commerciale nette supérieure à 1000 m² sont taxées.

Article 3: Base imposable de la taxe

La taxe est levée à concurrence de la surface bâtie brute développée par chacune des implantations commerciales taxées.

Article 4: Taux d'imposition

Le taux de la taxe est fixé à 6,20 € par m² et par an.

Article 5: Redevable de la taxe

L'impôt est dû par tout titulaire de l'autorisation socio-économique.»

Ce règlement est l'acte attaqué. Il a été présenté au conseil communal par un rapport du collègue rédigé comme suit:

«Attendu que la Commune entend d'une part mener une politique volontariste centrée sur une meilleure accessibilité des zones et noyaux commerciaux, d'autre part, prendre des mesures concrètes tendant à améliorer la propreté et le climat de sécurité (notamment l'aménagement et l'entretien d'espaces verts de qualité, la création de logements aux étages lorsque les commerces et le climat général du quartier le permettent) notamment aux alentours des implantations commerciales, situées sur le territoire de la Commune;

Attendu que dans la mesure où ces implantations commerciales, par leur ampleur ou par la concentration de commerces, créent des désagréments pour la collectivité (tels que, par exemple, les problèmes de parcage de véhicules, d'insécurité dans les parkings, d'augmentation du trafic aux alentours de l'implantation commerciale, de chargements et de déchargements de marchandises susceptibles d'entraîner des dommages à la voirie, des zones d'insécurité ou de malpropreté pouvant entourer des bâtiments de type "hangar", d'absence de zones d'habitat, de vie sociale, associative entourant de telles constructions), excédant ceux causés par l'addition des commerces de détail de plus petite taille, repartis sur un territoire naturellement plus étendu (que l'on songe, entre autres, aux problèmes de congestion du parking causés par les clients motorisés d'un centre commercial ou d'une grande surface); que si ces implantations commerciales bénéficient de leur concentration et/ou de leur étendue, elles ne prennent pas pour autant en charge l'ensemble de ces externalités; que l'avis du Comité socio-économique, requis en vertu de l'article 9 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, au moment de l'introduction de la demande de permis socio-économique ne porte pas sur la compensation des charges qu'entraîne pour la collectivité, une implantation commerciale;

Attendu que les recettes, générées par une nouvelle taxe communale sur les implantations commerciales, permettront notamment de financer, outre la protection de l'environnement et la revitalisation des noyaux commerciaux, des mesures tendant, dans leurs environs, à accroître la sécurité, à entretenir ou réparer la voirie, à améliorer l'éclairage;

Attendu que la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales soumet à autorisation socio-économique, les implantations commerciales se développant en zone I sur une surface commerciale nette supérieure à 1000 m² ou se développant sur une surface bâtie brute supérieure à 1500 m²; que ce texte définit les notions d'implantation commerciale, d'établissement de détail, de surface commerciale nette et de surface commerciale brute; que ce texte édicte donc une norme s'appuyant sur un critère objectif, la surface, pour traiter de

manière distincte les implantations commerciales, en les soumettant à autorisation socio-économique;

Attendu que la Cour d'arbitrage, par son arrêt n° 123/98 du 3 décembre 1998, a dit pour droit que: "L'article 1^{er}, § 1^{er}, a), 1°, de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, modifié par l'article 1^{er} de l'arrêté royal du 23 juin 1994, lu conjointement avec l'article 2 de la même loi, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution."; que toutefois, bien que l'arrêt précité ne considère pas comme discriminatoire, l'obligation de bénéficier d'un permis socio-économique, le commerce de détail se développant sur une surface commerciale nette inférieure à [1000 m²], mais sur une surface bâtie brute supérieure à [1500 m²], la Commune entend limiter l'application de la taxe qu'elle édicte, aux implantations commerciales se développant par elles-mêmes sur une surface commerciale nette supérieure à 1000 m² ou se développant sur une surface bâtie brute supérieure à 1500 m²;

Attendu qu'il pourrait être jugé discriminatoire de taxer différemment des implantations commerciales semblables selon qu'elles aient été créées avant ou après l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales; que dès lors, dans l'intérêt d'une taxation équitable, il convient de les soumettre également à la taxation projetée;

Attendu que l'article 2 de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales impose aux personnes physiques ou morales de soumettre à une autorisation du collège des bourgmestre et échevins "les projets d'implantation commerciale visés à l'article 1^{er}, § 1^{er}, a, [de la loi] soit pour l'utilisation du permis de bâtir délivré conformément aux dispositions de la législation organique de l'aménagement du territoire et de l'urbanisme, soit pour l'exécution des projets lorsqu'il n'y a pas lieu de délivrer un permis de bâtir"; que ces personnes sont tenues de demander cette autorisation sous peine de sanction avant de pouvoir exploiter ou faire exploiter commercialement une implantation commerciale; qu'en mettant en œuvre cette autorisation, elles contribuent directement à créer les nuisances auxquelles la présente taxe entend apporter une compensation;

Attendu que le règlement voté le 10 septembre 2002 par le Conseil communal d'Anderlecht pouvait être interprété d'une façon non conforme à l'intention de son auteur; qu'il convient de le retirer et de le remplacer par le présent règlement;

Attendu que selon l'article 185 du Code des impôts sur les revenus, les sociétés sont imposables sur le montant total des bénéfices, y compris les dividendes distribués;

Attendu que, dès lors, la taxe communale ne peut pas avoir pour assiette les profits dégagés par la grande surface, voire même son chiffre d'affaire;

Attendu que la taxation ne pourra être forfaitaire, mais basée sur des données connues et objectives;

Attendu en effet que, la Cour de Cassation (29 mars 2001) a confirmé un arrêt de la Cour d'Appel de Liège considérant comme inconstitutionnelle une taxe communale forfaitaire, non proportionnelle: une Commune doit tenir compte des éléments objectifs connus pour taxer de manière proportionnelle, raisonnable; à défaut, elle viole le principe d'égalité devant l'impôt.»

Ce règlement a été publié par affichage le 19 août 2003;

Considérant que la recevabilité du recours et la régularité de son introduction ne sont pas contestées dans le chef des première (FEDIS) et neuvième (Redevco Retail Belgium) requérantes; qu'il y a donc lieu d'examiner le fond de l'affaire; qu'il ne serait nécessaire de s'interroger sur la recevabilité de la requête en

tant qu'elle est introduite par chacun des requérants qu'en cas d'annulation, pour statuer sur la répartition des dépens;

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, du principe de l'égalité des belges devant la loi fiscale, du principe général de la sécurité juridique et du principe de bonne administration, du principe de la liberté de commerce et d'industrie, 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, ainsi que de l'excès de pouvoir;

en ce que, première branche, l'acte attaqué opère, sans raison objective et raisonnable, une distinction entre, d'une part, les «exploitants» des surfaces commerciales qui doivent faire l'objet d'une autorisation socio-économique, délivrée conformément à la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales ou à la législation future ayant le même objet parce que répondant individuellement et par elles-mêmes aux normes de surface imposant une autorisation socio-économique et, d'autre part, les «exploitants» des surfaces commerciales qui ne doivent pas faire l'objet d'une autorisation socio-économique parce que ne répondant pas individuellement et par elles-mêmes aux normes de surface imposant une telle autorisation, seules les premiers étant soumis à la taxe litigieuse (discrimination active);

en ce que, deuxième branche, l'acte attaqué opère, sans raison objective et raisonnable, une distinction entre, d'une part, les «exploitants des “petits” commerces» (ne répondant pas individuellement aux normes de surface imposant une autorisation socio-économique), situés dans un centre commercial devant faire l'objet d'un permis socio-économique et subissant, de ce seul fait, les conséquences d'une telle autorisation socio-économique et, d'autre part, les «exploitants des “petits” commerces» (ne répondant pas individuellement aux normes de surface imposant une autorisation socio-économique) qui ne sont pas situés dans un centre commercial ayant fait l'objet d'un permis socio-économique et ne sont de ce fait soumis à aucune autorisation socio-économique, seuls les premiers subissant la taxe litigieuse (discrimination active);

en ce que, troisième branche, l'acte attaqué opère, sans raison objective et raisonnable, une distinction entre, d'une part, les «exploitants» des centres et complexes commerciaux devant faire l'objet d'un permis socio-économique et, d'autre part, les «exploitants» des centres ou complexes commerciaux ne devant pas faire l'objet d'un permis socio-économique tenant compte des critères établis par la jurisprudence relativement à cette notion de complexe commercial, seuls les premiers étant soumis à la taxe litigieuse (discrimination active);

alors que les articles 10, 11 et 172 de la Constitution exigent non seulement qu'il existe un rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et notamment les distinctions opérées par une mesure, d'une part, et le but qu'elle entend poursuivre, d'autre part, mais encore que tous les citoyens se trouvant dans la même situation soient assujettis à l'impôt dans la même mesure (discrimination active);

Considérant qu'en tant qu'il vise la violation du principe général de la sécurité juridique, du principe de bonne administration, du principe de la liberté de commerce et de l'industrie, de la violation de l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de la violation de l'article 23 de la Constitution, la violation du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791, le moyen est irrecevable faute d'indiquer en quoi ces normes auraient été violées par le règlement-taxe attaqué;

Considérant, sur la première branche, que les autorisations socio-économiques sont requises pour exploiter un commerce de détail occupant une surface d'une certaine importance, en l'espèce une surface bâtie brute de plus de 1500 m² ou une surface commerciale nette de plus de 1000 m²; que la taxe établie par l'arrêté attaqué frappe les titulaires d'exploitations pour lesquelles un tel permis socio-économique est requis mais non ceux de celles pour lesquels il ne l'est pas; que la distinction est établie selon un critère objectif; que la surface bâtie brute et la surface commerciale sont des éléments que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer comme des indices des facultés contributives, justifiant que la taxe ne s'applique qu'aux titulaires d'autorisations délivrées pour des exploitations qui occupent des surfaces importantes; que le titulaire d'une telle autorisation est aisément identifiable puisqu'il fait l'objet d'une décision administrative; qu'à supposer que des difficultés surgissent à ce sujet en raison des mutations dont l'autorisation aurait fait l'objet, il appartiendrait aux juridictions compétentes pour connaître du contentieux suscité par l'application du règlement attaqué de les trancher; qu'il ne s'agirait là pas d'une imprécision de l'arrêté attaqué, mais d'une difficulté née des opérations contractuelles dont cette autorisation aurait été l'objet; qu'il en va de même pour la détermination de «la personne physique ou morale, titulaire d'un droit réel ou personnel lui permettant d'exploiter ou de faire exploiter de manière exclusive, l'implantation commerciale existant avant l'entrée en vigueur de la loi du 29 juin 1975», qui est assimilée au titulaire d'une autorisation; que la notion de «construction nouvelle», particulièrement critiquée dans les écrits de procédure des requérants, ne paraît pas de nature à susciter des difficultés d'interprétation: il s'agit simplement de celles qui n'existaient pas précédemment; que la mention de cette notion dans l'arrêté

attaqué n'a rien de discriminatoire dès lors que les implantations «anciennes», et même antérieures à la loi du 29 juin 1975 font l'objet de la même taxation; qu'aucune des dispositions visées au moyen n'interdit qu'une commune établisse une taxe sur une autorisation délivrée en application de cette loi, ni que le taux de la taxe soit fixé sans progressivité;

Considérant, sur la deuxième branche, que l'exploitant de ce que la requête appelle un «petit commerce» situé dans un centre commercial pour lequel une autorisation socio-économique a dû être obtenue, n'est, aux termes de l'article 5 de l'arrêté attaqué, pas redevable de la taxe s'il n'est pas lui-même «titulaire» d'une telle autorisation au sens de l'article 1^{er}, e, du règlement; que la discrimination alléguée n'existe pas; que l'éventuelle répercussion par le titulaire de l'autorisation du montant de la taxe sur les exploitants de «petits commerces», serait le fait de clauses contractuelles convenues entre ce titulaire et ces exploitants, clauses qui ne peuvent affecter la légalité de l'arrêté attaqué;

Considérant, sur la troisième branche, qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de traiter différemment, d'une part, les ensembles commerciaux qui procèdent de l'intention délibérée de créer un centre commercial composé de commerces multiples, soit que leur construction ait fait l'objet d'un seul permis de bâtir, soit qu'elle ait été entreprise à l'initiative d'un seul agent économique, et, d'autre part, les ensembles commerciaux qui se sont formés plus ou moins spontanément ou même de manière concertée par l'implantation de nombreux petits commerces les uns à proximité des autres; qu'en effet, la première hypothèse procède de la volonté délibérée de créer un pôle commercial d'une certaine ampleur et d'effectuer les investissements nécessaires à cette fin, avec la perspective d'en tirer un profit accru en raison de l'attrait que ce type de complexe présente pour la clientèle, tandis que la seconde résulte de l'accumulation d'initiatives individuelles portant sur des investissements de moindre ampleur; qu'en outre, ainsi qu'il a été relevé à propos de la première branche, seul le titulaire du permis socio-économique est redevable de la taxe;

Considérant en outre, sur l'ensemble du moyen, que si le rapport du collègue des bourgmestre et échevins au conseil et les déclarations de certains mandataires communaux font état de ce que les recettes produites par l'application de l'arrêté attaqué «permettront notamment de financer, outre la protection de l'environnement et la revitalisation des noyaux commerciaux, des mesures tendant, dans leurs environs, à accroître la sécurité, à entretenir ou réparer la voirie, à améliorer l'éclairage», il n'en reste pas moins que ces recettes font, en droit, partie des recettes générales de la

commune et ne sont pas affectées à une catégorie de dépenses spécifiques; que la corrélation établie entre la taxe litigieuse et certaines dépenses liées à la présence et à l'activité des centres commerciaux procède uniquement des intentions politiques – au demeurant honorables – des mandataires communaux et est dépourvue d'incidence sur la légalité de cette taxe; que, par ailleurs, il n'y a pas lieu d'avoir égard aux arguments qui figurent dans les développements du moyen sans se rattacher au moyen lui-même, notamment aux allégations que certains critères d'application du règlement attaqué seraient imprécis, que l'objectif poursuivi serait illégitime, ce qui constituerait un détournement de pouvoir, ou que le taux de la taxe serait prohibitif; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de la violation du principe de bonne administration, du raisonnable et de proportionnalité, du principe de bonne administration de la préparation avec soin des décisions administratives et de l'excès de pouvoir,

en ce que, première branche, l'acte attaqué soumet directement à une taxe les commerces faisant l'objet d'un permis socio-économique et indirectement les commerces faisant partie d'un complexe commercial faisant l'objet d'un permis socio-économique, dont le produit sera affecté aux travaux et mesures de revitalisation des noyaux commerciaux;

et en ce que, seconde branche, ce faisant, l'acte attaqué favorise dans une mesure significative les «petits commerces» situés dans les noyaux commerciaux au détriment des «petits» et «grands» commerces soumis, directement ou indirectement, à la taxe litigieuse;

alors que le principe de proportionnalité et du raisonnable est un principe de bonne administration qui exige qu'il existe lors de l'établissement de l'impôt une proportionnalité entre l'objectif de l'impôt et ses conséquences;

Considérant que le «principe de bonne administration de la préparation avec soin des décisions administratives» ne constitue pas une règle de droit, une décision en tout point légale ne pouvant être annulée au motif que son élaboration aurait été bâclée; que le manque de soin dans la préparation d'une décision est seulement de nature à engendrer des illégalités, qui, elles, pourraient justifier l'annulation d'une décision;

Considérant, sur la première branche, que l'arrêté attaqué n'établit de taxe qu'à charge des titulaires d'une autorisation socio-économique; que les éventuels

mécanismes contractuels par lesquels ces titulaires en répercutent la charge sur des personnes qui ne sont pas assujetties à la taxe, sont sans incidence sur sa légalité;

Considérant qu'en sa seconde branche, le moyen se confond avec le premier;

Considérant pour le surplus, que le moyen n'est pas pris du défaut de motivation; qu'il n'y a pas lieu d'avoir égard au passage du dernier mémoire qui critique l'arrêté attaqué sous cet aspect; que le moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 2100 euros, sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le onze septembre deux mille neuf par:

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.