

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R Ê T

n° 199.529 du 15 janvier 2010

A. 190.269/XV-872

En cause :

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. **la s.a. Investissement Foncier Westland Shopping Center,**
ayant tous quatre élu domicile chez
Me T. VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,
5. **la s.c.s. Redevco Retail Belgium,**
ayant élu domicile chez
Me L. SWARTENBROUX, avocat,
rue Bréderode 13
1000 Bruxelles,
6. **la s.a. Devimo Consult,**
7. **l'a.s.b.l. Association des commerçants du Westland shopping center,**
8. **la s.p.r.l. Pick Quick Bis,**
ayant tous trois élu domicile chez
Me T. VANDENPUT, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 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'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 novembre 2008 par (1) l'a.s.b.l. Fédération des entreprises de distribution (FEDIS), (2) la s.a. Cora, (3) la s.a. Carrefour Belgium, (4) la s.a. Investissement Foncier Westland Shopping Center, (5) la s.c.s. Redevco Retail Belgium, (6) la s.a. Devimo Consult, (7) l'a.s.b.l. Association des Commerçants du Westland Shopping Center et (8) la s.p.r.l. Pick Quick Bis, qui demandent l'annulation de l'arrêté du conseil communal d'Anderlecht du 26 juin 2008 approuvant le règlement

instaurant une taxe sur les implantations commerciales situées sur le territoire de la commune pour les exercices 2008 à 2012;

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'État;

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

Vu l'ordonnance du 7 décembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 janvier 2010;

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

Entendu, en leurs observations, Me D. VERMER, *loco* Me T. VANDEN-PUT et Me L. SWARTENBROUX, avocats, comparaissant pour les parties requérantes et Me B. HEYMANS, *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'État, 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 a été rapporté le 26 juin 2003 par une délibération adoptant un nouveau règlement, et l'arrêt n° 198.088 du 20 novembre 2009 a constaté qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur le recours en annulation formé contre le règlement du 19 septembre 2002. Par la même délibération du 26 juin 2003, le conseil communal 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 établit

cette taxe à partir du 1^{er} janvier 2003 pour un terme de 5 ans expirant le 31 décembre 2007. Il a fait l'objet, de la part des actuelles requérantes, d'un recours en annulation qui a été rejeté par l'arrêt n° 195.980 du 11 septembre 2009.

Le 22 novembre 2007, le conseil communal a adopté un «nouveau» règlement-taxe instaurant une taxe communale sur les implantations commerciales, cette fois pour l'exercice d'imposition 2007 et, dans la mesure où il abroge le règlement-taxe du 26 juin 2003, avec effet au 31 décembre 2006. Ce règlement a fait l'objet d'un recours en annulation introduit notamment par sept des actuelles requérantes, qui a été rejeté par l'arrêt n° 199.528 prononcé ce jour.

L'élaboration de ce règlement a fait l'objet d'un échange de notes fourni entre divers services communaux, les avocats de la commune et le ministère de la Région de Bruxelles-Capitale; présenté au vote du conseil communal avec un rapport du collègue, il a été renvoyé à une séance ultérieure pour complément d'information, avant d'être adopté à l'unanimité. Ces documents indiquent que le changement de réglementation a été rendu nécessaire par l'abrogation de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales soumises aux autorisations socio-économiques et par l'adoption de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales, la nouvelle loi s'appliquant aux surfaces commerciales nettes des établissements de commerce de détail supérieures à 400 m², alors que la loi de 1975 s'appliquait à partir du seuil de 1000 m².

Par une délibération du 26 juin 2008, le conseil communal de la partie adverse a à nouveau adopté un règlement-taxe instaurant une taxe communale sur les implantations commerciales, situées sur le territoire de la commune, cette fois pour les exercices d'imposition 2008 à 2012. Ce règlement constitue l'acte attaqué. Il a été présenté au conseil communal par un rapport du collègue des bourgmestre et échevins qui rappelle les motivations du règlement du 22 novembre 2007 et indique que «ces motifs sont actuellement encore toujours pertinents». Le texte du nouveau règlement est quasi-identique à celui du règlement de 2007;

Considérant que la partie adverse conteste que le recours soit régulièrement introduit par la première requérante (FEDIS) aux motifs:

1. que son conseil d'administration n'est pas l'organe compétent pour décider l'introduction d'un recours au Conseil d'Etat;
2. que la régularité de la composition du conseil d'administration n'est pas établie;

Considérant qu'il ressort de l'article 41 des statuts de cette requérante que son conseil d'administration est l'organe compétent pour prendre les décisions d'agir en justice; que par une décision de son conseil d'administration du 22 octobre 2008, adoptée par 16 administrateurs présents, 10 étant excusés, la première requérante a valablement décidé d'introduire le recours;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt de la première requérante à poursuivre l'annulation de l'arrêté attaqué, dans la mesure où elle n'est pas et ne peut être redevable de la taxe contestée; qu'elle estime que la première requérante ne peut se prévaloir d'un intérêt collectif, qu'elle souffre d'un défaut de spécialité et qu'elle n'expose pas suffisamment en quoi l'intérêt collectif qu'elle prétend défendre serait distinct de l'intérêt identifiable de certains de ses membres, et que sa représentativité n'est pas suffisante;

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 commerces de détail affectés directement ou indirectement par la législation sur les implantations commerciales et qu’il est difficilement contestable qu’une taxe sur les emplacements de parcage (lire vraisemblablement “sur ces implantations”) 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’implantations commerciales ou de commerces situés dans de telles implantations, 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; que la requérante expose en outre qu’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» en contestant trois types de fiscalité communale, à savoir les taxes sur la distribution gratuite d’écrits publicitaires, les taxes sur les emplacements de parking et les taxes sur les implantations commerciales;

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;

Considérant que le recours est recevable dans le chef de la première requérante, l’a.s.b.l. FEDIS; 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 chacune des requérantes qu’en cas d’annulation, pour statuer sur la répartition des dépens;

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, de la violation du principe de l’égalité des belges devant la loi fiscale, du principe général de la sécurité juridique, du principe de

bonne administration et du principe de motivation matérielle des actes administratifs, du principe 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 de la violation du décret d'Allarde du 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» d'implantations commerciales au sens de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales développant par elles-mêmes une surface commerciale nette supérieure à 1000 m² et, d'autre part, les «exploitants» d'implantations commerciales au sens de la même loi ou d'autres implantations développant par elles-mêmes une surface commerciale nette égale ou inférieure à 1000 m², seules les premières étant soumises à la taxe litigieuse (discrimination active);

en ce que, deuxième branche, l'acte attaqué opère en outre, sans raison objective et raisonnable, une distinction entre, d'une part, les «exploitants» des «petits» commerces (ne répondant pas individuellement à la norme de surface de 1000 m²), situés dans un centre commercial constituant une implantation commerciale au sens de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales et développant une surface commerciale nette supérieure à 1000 m² et, d'autre part, les «exploitants» des «petits» commerces (ne répondant pas individuellement à la norme de surface de 1000 m²) qui ne sont pas situés dans un centre commercial constituant une implantation commerciale au sens de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales et développant une surface commerciale nette supérieure à 1000 m²; qu'elles indiquent que seuls les premiers pourraient subir la taxe litigieuse, pour autant qu'ils soient qualifiés par ailleurs de redevables au sens de l'article 5 de l'acte attaqué (discrimination active);

en ce que, troisième branche, l'acte attaqué opère, sans raison objective et raisonnable, une distinction entre les «exploitants» de centres commerciaux (ou ensembles commerciaux) selon que ces derniers soient soumis ou non à autorisation d'implantation commerciale, ou encore selon qu'ils aient été précédemment soumis ou non à autorisation d'implantation commerciale sous l'empire de la loi du 29 juin 1975 relative aux implantations commerciales, certains étant soumis à la taxe litigieuse, d'autres non (discrimination active);

et en ce que, quatrième branche, l'acte attaqué opère de manière générale une différence de traitement discriminatoire entre les «exploitants» qui seront soumis à la taxe litigieuse et ceux qui ne le seront pas, en raison du caractère imprécis, inadéquat ou inapplicable des critères de différenciation utilisés dans l'acte attaqué, tant en ce qui

concerne la définition de la personne du redevable que celle de l'«implantation commerciale»;

alors que les articles 10, 11 et 172 de la Constitution coordonnée du 17 février 1994 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 et 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 la taxe établie par l'arrêté attaqué frappe les titulaires d'un droit réel ou personnel sur un bien constituant une implantation commerciale, qui l'exploitent en y établissant un ou plusieurs établissements de commerce de détail; que le règlement définit l'implantation commerciale en son article 1^{er}, 1, qui vise différentes catégories d'établissements qui ont tous une surface commerciale nette d'au moins 1000 m²; que la distinction est établie selon un critère objectif; que la surface commerciale nette est un élément que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, considérer comme un indice 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'une autorisation mentionnant la surface exploitable est requise en application de la loi du 13 août 2004 relative à l'autorisation d'implantations commerciales à partir d'une surface de 400 m², et que, même dans le cas où l'établissement a fait l'objet d'une autorisation implicite en application de l'article 8, § 3, de cette loi, un dossier a dû être introduit auprès de l'administration communale; 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'aucune des dispositions visées au moyen n'interdit qu'une

commune établisse une taxe sur une implantation commerciale telle que celle-ci est définie par le règlement attaqué, ni que le taux de la taxe soit fixé sans progressivité et ce quand bien même l'implantation commerciale en question fait l'objet d'une autorisation délivrée par la partie adverse elle-même;

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'un droit réel ou personnel sur un bien constituant une implantation commerciale au sens de l'article 1^{er}, 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 l'exploitant d'une implantation commerciale de plus de 1000 m² est redevable de la taxe;

Considérant, sur la quatrième branche, que le champ d'application de la taxe est déterminé par les articles 1^{er}, 2 et 5 de l'arrêté attaqué en des termes suffisamment précis pour cerner la grande majorité des cas d'application; que l'imprécision marginale qui peut affecter l'arrêté attaqué comme tout texte qui énonce une règle de droit, ne constitue pas une illégalité;

Considérant en outre, sur l'ensemble du moyen, que si le rapport du collège des bourgmestre et échevins au conseil et les déclarations de certains mandataires communaux émises à l'occasion de règlements précédents ayant le même objet 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 requérantes 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, du principe de motivation matérielle des actes administratifs et de l'excès de pouvoir,

en ce que, première branche, l'acte attaqué soumet directement à une taxe les commerces qui font l'objet d'un permis socio-économique et indirectement ceux qui font partie d'un complexe commercial pour lequel un tel permis a été délivré, 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 sans que le principe de cette taxe, ses modalités et son taux ne semblent reposer sur des motifs pertinents et admissibles susceptibles d'être déduits du dossier administratif;

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;

et alors que le principe de motivation matérielle des actes administratifs implique que tout acte repose sur des motifs de fait et de droit suffisants, pertinents et admissibles susceptibles d’être déduits du dossier administratif;

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 de droits réels ou personnels et exploitants des implantations commerciales; 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 que l’arrêté attaqué repose sur la volonté, établie par le dossier, d’une part, de procurer des recettes à la commune, et, d’autre part – et accessoirement – de compenser les charges que les centres commerciaux entraînent pour la commune; que la taxe établie par le règlement attaqué ne procède ni d’une erreur manifeste d’appréciation ni d’illégalité, ni d’une méconnaissance du principe de proportionnalité; qu’en cette branche, le moyen n’est pas fondé;

Considérant qu’en sa seconde branche, le moyen se confond avec le premier; qu’il n’est pas fondé,

D É C I D E:

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 1400 euros, sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 175 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le quinze janvier deux mille dix par :

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

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY