

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 201.658 du 8 mars 2010

G/A 187.096/Vbis-13

En cause: **la Société anonyme MEDIAPUB,**
ayant élu domicile chez
Me Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre:

la Commune de Bütgenbach,
ayant élu domicile chez
Mes Rainer PALM, Guido ZIANS
et Andrea HAAS, avocats,
Aachener Strasse 76
4780 Saint-Vith.

--

LE PRESIDENT DE LA CHAMBRE VBIS,

Vu la requête introduite le 18 février 2008 par la Société anonyme (S.A.) MEDIAPUB qui demande l'annulation du règlement du conseil communal de Bütgenbach du 27 novembre 2007 établissant une taxe communale sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés pour la période du 1^{er} janvier 2008 au 31 décembre 2013;

Vu l'arrêt n° 191.207 du 9 mars 2009, rouvrant les débats et chargeant le membre de l'auditorat désigné par M. l'auditeur général de poursuivre l'instruction;

Vu le rapport de M. WIMMER, auditeur au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 21 décembre 2009 ordonnant l'examen de l'affaire par une chambre composée d'un conseiller unique;

Vu l'ordonnance du 21 décembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 10 février 2010 à 14.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me F. VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me G. ZIANS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. WIMMER, auditeur;

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

Considérant que les éléments de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 191.207 du 9 mars 2009 qui a rouvert les débats;

Considérant que la partie requérante prend un premier moyen de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution; qu'elle affirme que l'article 3 de l'acte attaqué soumet à la taxation les écrits publicitaires non adressés et détermine le taux de taxation en fonction du poids de ces écrits sans toutefois avoir égard au contenu de ces écrits; que ledit article vise, en effet, selon elle, n'importe quel écrit non adressé dès lors que celui-ci contient au moins une publicité; qu'elle soutient que l'acte attaqué doit dès lors être considéré comme ayant pour conséquence de traiter de la même manière des écrits à vocation exclusivement commerciale et des écrits à vocation commerciale et informative alors que ces deux catégories d'écrits constituent des catégories qui doivent être distinguées; qu'elle estime que la partie adverse admet, de manière implicite, l'intérêt que peut représenter pour la population des écrits non adressés qui ne se limitent pas à fournir des informations purement commerciales en accordant à la presse régionale gratuite une exonération de la taxe; qu'elle fait valoir également que l'acte attaqué méconnaît le fait que le contenu des écrits non adressés a une incidence sur les recettes qui peuvent être retirées par l'éditeur ou le distributeur, puisqu'un écrit non adressé à vocation purement commerciale comporte, pour le même poids, plus de surface de publicité qu'un écrit ayant également une vocation informative et qu'à poids égal, il génère donc des recettes plus importantes; qu'elle relève, en outre, que l'établissement d'une taxe forfaitaire a déjà été jugée contraire aux principes

d'égalité et de non-discrimination alors qu'il était aisé pour la partie adverse de tenir compte d'éléments objectifs afin de déterminer le montant des impositions de façon admissible, tels la prise en compte de la surface occupée par la ou les annonces commerciales ou du pourcentage que celle(s)-ci représentent par rapport à la surface totale de l'écrit non adressé comme c'était le cas auparavant;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante reproche à la partie adverse, d'une part, de nier l'intérêt social des informations reprises dans les écrits publicitaires non-adressés, autres que les écrits de la presse régionale gratuite et, d'autre part, de faire référence à la langue dans laquelle les écrits publicitaires de la partie requérante sont rédigés, la langue ne constituant pas un critère à distinguer les écrits taxés de ceux qui ne sont pas soumis à la taxe; qu'elle souligne, par ailleurs, que l'acte attaqué est discriminatoire en ce qu'il impose de la même manière des écrits publicitaires à vocation exclusivement commerciale et des écrits publicitaires qui, en plus des publicités, fournissent des informations à la population alors même que ce même acte prévoit une exonération en faveur d'une catégorie spécifique d'écrits publicitaires (les écrits de presse régionale gratuite) dont la caractéristique principale est d'avoir une vocation double, commerciale et informative;

Considérant que le deuxième moyen est pris de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution; que la partie requérante reproche à l'acte attaqué de ne viser que la distribution gratuite des écrits publicitaires non adressés, à l'exclusion de la distribution gratuite des écrits adressés ou de toute autre forme de diffusion d'écrits; qu'elle fait valoir qu'au regard de l'objectif extra-fiscal poursuivi par la partie adverse, à savoir la limitation de la production de déchets papier censés engendrer un surcoût de dépenses en matière de propreté publique, il n'est pas raisonnable de n'imposer que la distribution gratuite des écrits publicitaires non adressés; que, selon elle, une telle distribution n'est en effet pas la seule à avoir une incidence sur la production des déchets de papier et, corrélativement, sur le coût des collectes et de traitement de ces déchets; qu'elle affirme que la distribution gratuite des écrits adressés qu'ils soient ou non publicitaires, ou encore les publications diverses qui sont mises dans le commerce viennent également augmenter le volume des déchets; qu'il n'est pas admissible pour la partie requérante, que seuls soient imposés les redevables mentionnés à l'article 2 de l'acte attaqué et que le coût résultant de l'ensemble de la production de déchets papier soit mis à la charge d'un seul secteur, à savoir celui de la distribution gratuite d'écrits publicitaires; qu'elle précise que le seul fait que les écrits publicitaires non adressés n'ont pas été sollicités par les personnes auxquelles ils sont distribués ne peut fonder une telle différence de traitement;

Considérant qu'en réplique, la partie requérante souligne que s'il n'est pas interdit à une commune d'assigner à son règlement-taxe un objectif de dissuasion, cette volonté doit se déduire des documents préparatoires du règlement-taxe et non d'écrits de procédure, ce qui n'est pas le cas en l'espèce; qu'un tel objectif de dissuasion doit, selon elle, demeurer accessoire par rapport à l'objectif fiscal à défaut de quoi le règlement doit être considéré comme illégal; qu'elle ajoute que l'objectif de dissuasion paraît prévaloir sur l'objectif fiscal et ce d'autant plus que les dépenses des communes pour la collecte des écrits publicitaires ne représentent pas une charge importante, ce que ne dément pas la partie adverse, et qu'aucun document établissant la nécessité financière de lever une taxe ne figure au dossier administratif;

Considérant, sur les deux moyens réunis, que les règles constitutionnelles de l'égalité devant la loi et de la non-discrimination en matière fiscale n'interdisent pas qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, lorsque le critère de différenciation est susceptible de justification objective et raisonnable; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe concernée, ainsi que de la nature des principes en cause; qu'en l'espèce, il apparaît que les critères destinés à identifier les écrits et échantillons soumis à la taxe et ceux qui ne le sont pas sont généraux et objectifs, et sont en rapport avec le but poursuivi, à savoir compenser les frais qu'occasionne, pour les finances de la commune, l'intervention des services de la propreté publique et de l'environnement; que l'ensemble des écrits non adressés, dits "toutes boîtes", soumis à la taxe instaurée par le règlement attaqué, sont des écrits à vocation commerciale et publicitaire diffusés gratuitement à l'ensemble des habitants de la commune; qu'en cela, ils se distinguent non seulement de la presse adressée, qui est distribuée uniquement aux abonnés, à leur demande et à leurs frais, mais également des écrits adressés, envoyés gratuitement à leurs destinataires, parfois sans que ceux-ci en aient fait la demande; que, dès lors qu'elle entraîne la distribution des écrits concernés dans toutes les boîtes aux lettres situées sur le territoire de la commune, y compris celles d'appartements ou d'immeubles inoccupés, la distribution "toutes boîtes" est de nature à provoquer une production de déchets de papier plus importante que la distribution d'écrits adressés;

Considérant qu'il en découle également qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de déterminer le taux de taxation en fonction d'un critère général et objectif tel que le poids de chaque écrit "toutes boîtes" distribué, et non en fonction de leur contenu rédactionnel, étant donné que le volume de déchets papier produit par un exemplaire d'un écrit au contenu exclusivement publicitaire est, à poids égal, exactement le même que le volume de déchets produit par un exemplaire d'un écrit au contenu à la fois publicitaire et informatif;

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

Considérant que la partie requérante prend un troisième moyen de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution, de l'obligation selon laquelle tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles, de la liberté du commerce et de l'industrie consacrée par l'article 7 du décret d'Allarde, du principe général de proportionnalité; qu'elle soutient que l'acte attaqué "paraît être motivé par la nécessité pour la partie adverse de compenser, par l'établissement d'une taxe, les dépenses de propreté publique qu'entraîne la distribution gratuite d'écrits publicitaires sur son territoire"; qu'elle prétend que le papier récupéré par la partie adverse, soit à l'occasion des opérations de ramassage du papier effectuées par les services communaux, soit par le biais de containers mis à disposition des habitants ou résidents, est vendu et lui procure des ressources financières; qu'il incombe, selon elle, à la partie adverse "d'établir que la distribution gratuite d'écrits publicitaires engendre des dépenses à la charge des finances communales devant être compensées par la perception d'une taxe"; qu'à défaut pour la partie adverse de démontrer que la vente du papier ne compenserait pas les dépenses de propreté publique liées à la distribution gratuite d'écrits publicitaires non-adressés, elle considère que l'acte attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et admissibles aptes à fonder l'exercice de son pouvoir fiscal; qu'elle reproche également à la partie adverse de ne pas avoir exposé en quoi la distribution gratuite des écrits publicitaires non adressés constituerait une activité critiquable et en quoi son développement apparaîtrait nuisible, "particulièrement lorsque cette catégorie d'écrits comporte des textes rédactionnels et joue un rôle social en assurant à la population une information, qu'à défaut, d'autres publications devraient assurer"; qu'elle estime qu'une telle motivation est d'autant plus nécessaire que l'acte attaqué induit, selon elle, une restriction à la liberté de commerce et de l'industrie; qu'elle observe à cet égard que même si cette liberté n'est pas absolue, les restrictions qui y sont apportées ne peuvent être admises que si elles sont susceptibles de justification; qu'elle cite, par ailleurs, l'article 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoirs subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets, en vertu duquel "la collecte sélective, en porte à porte, en vue de leur recyclage, des déchets de papiers (...)" est subventionnée à concurrence du coût réel de la collecte et du recyclage des déchets de papier; qu'elle ajoute enfin que le montant de la taxe établi par ledit règlement apparaît sans commune mesure avec le coût réel de la collecte et du

recyclage du papier et qu'une motivation précise de l'adoption du règlement-taxé s'imposait dès lors;

Considérant qu'en réplique, la requérante relève que la collecte et l'élimination des déchets ont été confiées à une intercommunale et que la partie adverse, à supposer qu'elle verse une redevance à cette intercommunale, ne fait pas la démonstration qu'elle aurait à supporter des frais liés uniquement à l'élimination de ces déchets de papier; qu'elle fait grief à la partie adverse, qui conteste avoir adopté l'acte attaqué en raison des coûts occasionnés par l'élimination des déchets de papier, de ne pas avoir précisé les motifs exacts de l'adoption de l'acte attaqué et de s'être inspiré, sans réflexion préalable au vote, du modèle élaboré par le Ministre wallon des Affaires intérieures;

Considérant que sous réserve des exceptions déterminées par la loi, les conseils communaux choisissent, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, la base des impôts levés par eux; que par ailleurs, aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit une taxe justifiée par l'état de ses finances, de la faire porter par priorité sur des activités qu'elle estime plus critiquables que d'autres ou dont elle estime le développement peu souhaitable; qu'en effet, si l'objectif principal de toute taxe communale est d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose à ce que l'autorité communale poursuive des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion; que le règlement-taxé attaqué est justifié, en son préambule, par "Auf Grund der Finanzlage der Gemeinde" et donc, au moins implicitement, mais certainement, par l'équilibre budgétaire à atteindre; qu'en l'espèce, la requérante ne conteste pas que la distribution d'imprimés "toutes boîtes" contribue à l'augmentation des déchets de papier, en sorte que la partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer cette augmentation peu souhaitable, quand bien même ce n'est pas elle qui assure la collecte et l'enlèvement des papiers; que, de plus, le règlement vise toute distribution et donc pas exclusivement celle qui se fait dans toutes les boîtes; qu'ainsi est visée notamment la distribution faite en rue, dans les magasins d'imprimés publicitaires qui sont susceptibles d'être jetés en rue; que le produit de la taxe établie par le règlement attaqué est destiné à alimenter le budget de la commune et à couvrir l'ensemble des dépenses de celle-ci, sans être affecté à un type de dépense précis; que, dès lors que la partie adverse a estimé souhaitable de taxer la distribution d'imprimés non adressés, il est sans pertinence de comparer le produit de la taxe avec les dépenses que l'activité taxée pourrait entraîner à charge du budget communal, ou avec les éventuels revenus que la commune pourrait tirer de la collecte des papiers dont ses habitants se défont; qu'étant donné que la taxe litigieuse constitue un impôt et non une redevance, il ne doit pas exister de rapport de proportionnalité entre le montant de

cette taxe et le coût généré par les activités des redevables de la taxe; qu'en effet, à la différence de la redevance, l'impôt ne constitue aucunement la contrepartie d'un service dont le redevable bénéficie à titre individuel; que pour ce motif, l'argument tiré de la carence du dossier administratif déposé par la partie adverse ne peut être retenu; qu'il importe peu également que, en vertu des articles 17, 18, 3^o, et 21 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 avril 1998 relatif à l'octroi de subventions aux pouvoir subordonnés en matière de prévention et de gestion des déchets, les communes puissent également bénéficier d'une subvention qui soit équivalente au coût réel de la collecte et du recyclage des déchets de papier, dès lors que les conditions de l'article 1^{er} dudit arrêté ne sont pas nécessairement remplies, notamment en ce qui concerne le ramassage des imprimés jetés en rue; qu'au surplus, le moyen, qui n'est pas pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, n'invoque aucune atteinte à l'égalité de traitement des contribuables; qu'il ne tend pas à établir une comparaison entre les redevables de la taxe litigieuse et d'autres catégories de personnes qui seraient dans une situation objective comparable et qui échapperaient à ladite taxe; qu'il n'y a pas lieu, dans le cadre de ce moyen, de se prononcer sur la pertinence et l'admissibilité d'un critère de différenciation;

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

Considérant que la liberté du commerce et de l'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 communale d'établir une taxe destinée à couvrir des dépenses occasionnées par une activité commerciale ou industrielle; que des restrictions peuvent y être apportées pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but poursuivi; qu'en l'espèce, la partie requérante est en défaut d'établir que cette taxe aurait porté atteinte de manière disproportionnée et injustifiée à la liberté du commerce et de l'industrie;

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

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 10, 11, 25 et 172, de la Constitution ainsi que de l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales (C.E.D.H.);

Considérant que l'arrêt n° 191.207 du 9 mars 2009 déclare ce moyen non fondé; que la requérante n'apporte aucun élément nouveau sur ce point; que, dès lors, le quatrième moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un cinquième moyen de l'excès de pouvoir et de la violation du principe général de proportionnalité; qu'elle affirme que partant d'un poids moyen de 20 grammes par imprimé, la taxe établie par la partie adverse représente 37 fois le coût réel du circuit du vieux papier; qu'elle soutient que, selon la jurisprudence du Conseil d'Etat, une taxe communale peut être annulée lorsqu'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe; qu'elle expose que cette disproportion manifeste ne doit pas être appréciée en fonction de la situation du seul redevable qui conteste l'imposition mais bien au regard de la situation de l'ensemble des personnes soumises à la taxe; qu'elle relève que l'acte attaqué n'y fait pas exception et qu'elle ignore dès lors si la partie adverse entend poursuivre un objectif accessoire de dissuasion; qu'elle prétend que la jurisprudence admet que le montant de la taxe puisse être important dès lors qu'elle poursuit un objectif accessoire de dissuasion; qu'elle en déduit a contrario que la liberté des communes, en ce qui concerne la détermination du montant de la taxe, est moindre lorsque le règlement-taxa poursuit un objectif purement fiscal; qu'elle estime que s'il faut considérer que la taxe établie par la partie adverse a pour seul et unique but de lui procurer des ressources et revêt un caractère exclusivement fiscal, son montant est disproportionné; qu'elle se réfère à cet égard à l'avis de la Commission spéciale de la distribution du 19 juillet 2005 selon lequel le coût réel du circuit du vieux papier (collectes, tri et recyclage) s'élève à 0,04 € le kilo, soit 0,0008 € pour 20 grammes alors que les écrits publicitaires non adressés de ce poids sont taxés à concurrence de 0,0297 € par exemplaire; qu'elle fait valoir également qu'il ressort des informations communiquées par cette commission que l'établissement de taxes similaires à celles votées par la partie adverse a induit une baisse significative du chiffre d'affaires de l'industrie graphique en Belgique;

Considérant que le Conseil d'Etat ne pourrait annuler une taxe établie sans enfreindre aucune disposition législative ou constitutionnelle que s'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à cette taxe; que cette appréciation doit se faire en tenant compte de tous les résultats des activités des redevables et de l'ensemble des personnes qui sont soumises à la taxe, et pas seulement en fonction de la seule situation subjective de la société requérante; qu'en l'espèce, si la taxe litigieuse peut être regardée comme ayant un effet dissuasif en ce qui concerne la distribution gratuite à domicile de certains écrits publicitaires, la requérante reste en défaut d'établir que cette taxe entraverait au-delà du

raisonnable l'exercice, par les éditeurs ou les distributeurs d'écrits publicitaires, de leurs activités; qu'à cet égard la comparaison entre le montant de la taxe et le coût réel du circuit du vieux papier s'avère dépourvue de pertinence; que c'est également en vain que la requérante se prévaut d'une baisse significative du chiffre d'affaires de l'industrie graphique; que le cinquième 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 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la chambre Vbis, le huit mars deux mille dix par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M ^{lle}	WIAME,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. WIAME.

M. HANOTIAU.