

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R E T

n° 202.736 du 2 avril 2010

A. 186.596/XV-626

En cause : **la ville de Dinant**,
ayant élu domicile chez
Mes F. et D. REMY, avocats,
rue L. & V. Barré 32
5500 Dinant,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement
ayant élu domicile chez
Me R. JOLY, avocat,
avenue du Val Saint-Georges 2
5000 Namur.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 janvier 2008 par la ville de Dinant, qui demande l'annulation de «la décision prise le 7 novembre 2007 par le ministère de la Région wallonne, direction générale des pouvoirs locaux, division des communes, décision notifiée à la requérante en date du 8 novembre 2007, par laquelle elle décide que le recours de la requérante introduit par courrier du 4 octobre 2007 à l'encontre de l'arrêté du 19 septembre 2007 du collège provincial de Namur n'approuvant pas la délibération du 7 août 2007 du conseil communal de Dinant établissant, pour les exercices 2007 à 2012, une taxe rémunératoire pour l'exploitation sur la voie publique de terrasses au moyen de tables, chaises, étals est déclaré recevable mais non fondé»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. JOASSART, auditeur au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 3 mars 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 30 mars 2010;

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

Entendu, en leurs observations, Me Y. TILQUIN, *loco* Mes F. et D. REMY avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me JOLY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. JOASSART, 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:

Le conseil communal de Dinant a adopté le 7 août 2007 un règlement-taxe dont le préambule et l'article premier sont rédigés comme suit:

« Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et notamment l'article L1122-30,

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

Vu la situation financière de la Ville,

Vu la perturbation pour la circulation pedestre qu'occasionne l'emprise sur la voie publique dans une ville touristique;

Vu les frais occasionnés par le nettoyage aux abords des lieux d'exploitation;

Sur proposition du Collège des bourgmestre et échevins,

Après en avoir délibéré,

ARRETE

Article 1^{er}. Il est établi pour les périodes imposables 2007 à 2012 inclus, une taxe communale annuelle rémunératoire, pour l'exploitation sur la voie publique de terrasses au moyen de tables, chaises, étals.

Par voie publique, il y a lieu d'entendre les voies et leurs trottoirs ou accotements qui appartiennent aux autorités communales, provinciales, régionales ou fédérales.

Sont assimilés à la voie publique, les parkings situés sur la voie publique.

Tout placement sur la voie publique de tables, chaises, parasols ou autre mobilier de terrasse ou encore d'étals, en vue de leur exploitation commerciale, est soumis au paiement de la taxe en fonction de la surface occupée et suivant le classement opéré aux articles 3 et 4 du présent règlement.»

Le 19 septembre, le collège provincial de Namur a décidé de ne pas approuver cette délibération, pour le motif suivant:

« Considérant que par ailleurs, la nouvelle taxe adoptée par le conseil communal de Dinant est inconciliable d'une part, avec la taxation d'un environnement économique susceptible de relancer la consommation et maintenir

la compétitivité en Région wallonne et d'autre part, avec les objectifs du plan Marshall; que, dans cette mesure, le présent règlement blesse l'intérêt général et régional».

Le 3 octobre, le collège communal a introduit un recours contre cette décision auprès du Gouvernement wallon, en application de l'article L3133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le 7 novembre, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne a rejeté ce recours par un arrêté rédigé notamment comme suit:

« Vu la délibération du 7 août 2007 par laquelle le conseil communal de la ville de Dinant établit, pour les exercices 2007 à 2012, une taxe rémunératoire pour l'exploitation sur la voie publique de terrasses au moyen de tables, chaises, étals;

Vu l'arrêté du 19 septembre 2007, notifié le 26 septembre 2007 à la ville de Dinant, par lequel le collège provincial de Namur n'approuve pas la délibération susvisée du 7 août 2007 du conseil communal de Dinant;

Vu la délibération du 3 octobre 2007, transmise par un courrier du 4 dito, reçu le 9 octobre 2007, par laquelle le conseil communal de Dinant introduit un recours au Gouvernement wallon contre l'arrêté précité du 19 septembre 2007 du collège provincial de Namur;

Considérant que le recours introduit par le conseil communal de Dinant respecte les formes et délais prescrits par l'article L3133-2 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et s'avère donc recevable;

Considérant que le conseil communal de la ville de Dinant ne motive pas son recours conformément à l'article L3114-1 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;

Considérant que l'article 170 § 4 de la Constitution accorde aux communes une autonomie fiscale en vertu de laquelle celles-ci peuvent établir, dans le respect de la loi et de l'intérêt général, des impositions, lesquelles se définissent comme étant des prélèvements pratiqués par voie d'autorité sur les ressources des contribuables pour être affectés aux services d'utilité générale;

Considérant que les principes d'égalité et de non discrimination, définis dans les articles 10 et 172 de la Constitution, n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée, que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; que le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé;

Considérant qu'un règlement-taxe sur les terrasses et étals vise par nature l'exploitation de tout commerce de ce type; qu'à ce titre, la taxe doit toucher tous les commerces de cette catégorie situés sur le territoire de la commune; que le fait pour une terrasse ou un étal d'être installé sur le domaine privé ne constitue pas un critère permettant de justifier que ce type de commerce soit exclu du champ d'application du règlement fiscal; qu'en effet, le critère est sans rapport avec le but et la nature de la taxe; que, dès lors, le règlement fiscal de la ville de Dinant, en prévoyant, en son article 1, que la taxe est établie sur les terrasses et étals installés sur domaine public, et excluant, par là-même, de son champ d'application ceux établis sur le domaine privé, viole les principes d'égalité et de non-discrimination entre les citoyens devant la loi fiscale, tels que définis dans les articles 10 et 172 de la Constitution;

Considérant, pour ces motifs, que la délibération du 7 août 2007 susmentionnée de la ville de Dinant viole la loi, et qu'en conséquence, le recours introduit par la ville de Dinant ne peut être accueilli,

ARRETE :

Article 1^{er}. Le recours de la ville de Dinant introduit par courrier du 4 octobre 2007 à l'encontre de l'arrêté du 19 septembre 2007 du collège provincial de Namur n'approuvant pas la délibération du 7 août 2007 du conseil communal de Dinant établissant, pour les exercices 2007 à 2012, une taxe rémunératoire pour l'exploitation sur la voie publique de terrasses au moyen de tables, chaises, étals est déclaré recevable mais non fondé.

Article 2. La délibération du 7 août 2007 du conseil communal de Dinant établissant, pour exercices 2007 à 2012, une taxe rémunératoire pour l'exploitation sur la voie publique de terrasses au moyen de tables, chaises, étals n'est pas approuvée.»

Il s'agit de l'acte attaqué.

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que la requête mentionne «le ministère de la Région Wallonne» comme partie adverse alors que ce ministère n'a pas de personnalité juridique;

Considérant que la requête identifie exactement l'acte attaqué, dont une copie y est jointe; que si la partie adverse est effectivement la Région wallonne et non le ministère de la Région wallonne, sa désignation incorrecte dans la requête n'a pu nuire aux droits de la défense de la partie adverse; que l'auditeur chargé du dossier et de la surveillance des mesures préalables a rectifié la désignation de la partie adverse, et que la procédure a été régulièrement menée; que le recours est recevable sous cet aspect;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif que la preuve que le conseil communal a décidé d'introduire le recours n'est pas rapportée;

Considérant qu'en annexe 10 à la requête figure une délibération du 13 novembre 2007 par laquelle le conseil communal de Dinant décide d'autoriser le collège communal à introduire le présent recours en annulation; que le recours est recevable;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, dans lequel elle soutient en substance que l'acte attaqué, qui considère que le règlement-taxé communal viole la loi puisqu'il établit une discrimination entre les terrasses situées sur le domaine public et celles établies sur le domaine privé, n'est pas motivé, car il

n'explique pas en quoi une discrimination serait créée et, surtout, en quoi cette discrimination ne serait pas justifiée;

Considérant que, dans sa réponse, après avoir cité un passage de la motivation de l'arrêté attaqué et un propos de doctrine, la partie adverse soutient que la motivation figure dans l'acte, qu'elle est claire et précise et qu'il s'agit bien «d'une motivation qui fonde raisonnablement la décision concernée»;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de «l'absence de violation du principe d'égalité et de non-discrimination entre les citoyens devant la loi fiscale tels que définis dans les articles 10 et 172 de la Constitution»; qu'elle expose en substance que la discrimination créée par son règlement-taxa est justifiée, eu égard au caractère rémunérateur de ladite taxa, qui justifie la différence de traitement entre l'exploitation de terrasses sur le domaine public et sur le domaine privé; qu'elle ajoute que la différence établie entre les terrasses situées sur le domaine public et celles situées sur le domaine privé repose sur un critère objectif et est raisonnablement justifiée;

Considérant que la partie adverse rappelle la portée du principe d'égalité devant la loi et l'impôt et soutient que le but financier ne justifie pas la différence de traitement opérée, que pour identifier et apprécier la pertinence du critère de différenciation et le but poursuivi par l'auteur d'un règlement-taxa communal, il y a lieu de se référer aux motifs de ce règlement, lesquels doivent apparaître dans son préambule ou résulter du dossier constitué au cours de son élaboration ou encore doivent pouvoir être déduits du dossier administratif produit par la commune, que le règlement voté par la partie requérante s'applique exclusivement à la «voie publique» et est motivé par la perturbation pour la circulation pédestre qu'occasionne l'emprise sur la voie publique dans une ville touristique, et par les frais occasionnés par le nettoyage aux abords des lieux d'exploitation; qu'elle expose que les motivations du règlement n'expliquent pas la discrimination opérée entre la situation de «tables, chaises, parasols ou autres mobiliers de terrasses ou encore d'étals en vue de leur exploitation commerciale» sis sur la voie publique, et les mêmes éléments placés sur une propriété privée accessible au public; qu'elle estime que si le règlement a vocation à décourager la perturbation de la circulation pédestre qu'occasionnent de tels éléments sur la voie publique, la taxation ne paraît pas la voie adéquate puisque, nonobstant la taxation, la circulation sera toujours perturbée par la présence de ces éléments, alors qu'il eût suffi tout simplement de ne pas autoriser leur placement en vertu du pouvoir de police attribué aux autorités communales, que, quant aux frais occasionnés par le

nettoyage aux abords des lieux d'exploitation, il faut souligner que l'autorité communale reconnaît déjà en parlant d'abords des lieux d'exploitation qu'il n'est pas nécessaire de nettoyer les lieux d'exploitation eux-mêmes (et pour cause, ils le sont par l'exploitant), mais bien les abords, et qu'on n'aperçoit nullement en quoi il y aurait plus de risque d'obligation de nettoyage pour la commune aux abords des lieux d'exploitation sur la voie publique qu'aux abords de terrains privés accessibles au public; qu'elle conclut que la discrimination établie entre une terrasse ou un étal installé sur le domaine public et ceux installés sur le domaine privé n'est pas justifiée, et que, en conséquence la motivation de l'arrêté attaqué est adéquate et pertinente;

Considérant, sur les moyens réunis, que les biens qui font partie du domaine public sont ceux qui servent indistinctement à l'usage de tous ou qui sont affectés à un service public et ont spécialement été aménagés à cet effet; qu'ils diffèrent fondamentalement des biens qui relèvent du domaine privé des personnes morales de droit public, et plus encore des biens qui appartiennent à des personnes physiques ou à des personnes morales de droit privé; que l'affectation à un service public, qui caractérise certains biens du domaine public et notamment les voies publiques auxquelles se réfère le règlement communal du 7 août 2007, emporte comme conséquence qu'un usage privatif de ces biens n'est pas exclu, mais n'est permis que si l'autorité publique qui les gère l'autorise et dans la mesure où elle l'autorise; que les biens du domaine privé sont, quant à eux, gérés librement par les personnes qui sont titulaires de droits sur eux, dans la limite de ce que permettent les lois et règlements; qu'ils peuvent notamment être affectés à des activités lucratives;

Considérant que, pour les personnes qui bénéficient de l'autorisation d'utiliser une portion du domaine public pour y exploiter une terrasse au moyen de tables, chaises ou étals, cette autorisation est de nature à générer un profit, et donc à fournir l'assiette d'une taxation; qu'il s'ensuit que, dans son principe, la taxe votée le 7 août 2007 par le conseil communal de Dinant, est admissible; que dans la mesure où l'autorisation est accordée par l'autorité compétente d'utiliser une portion du domaine public pour y installer une terrasse, la même portion ne peut plus, par la force des choses, être utilisée en même temps pour une autre fonction, et notamment, comme le relève le préambule de l'arrêté communal, pour la circulation des piétons; que si celle-ci s'en trouve perturbée, il incombe à l'autorité gestionnaire du domaine public de contenir cette perturbation dans les limites de ce qu'elle juge acceptable, mais qu'elle n'est pas tenue de l'empêcher totalement en refusant l'installation de toute terrasse sur le domaine public; qu'il est aussi permis à la commune de frapper les occupations autorisées du domaine public d'une taxe; que même si celle-ci ne fait pas, technique-

ment parlant, l'objet d'une affectation budgétaire à certaines dépenses, et qu'elle tombe dans les recettes générales de la commune, il peut raisonnablement être admis qu'elle soit destinée à couvrir en tout ou en partie les dépenses que l'installation des terrasses occasionne pour la commune, et notamment, les frais de nettoyage de la voie publique à leurs abords; que sous ce rapport, les terrasses et étals qui ne sont pas situés sur le domaine public, mais sur une propriété privée, ne sont pas dans la même situation vu que, d'une part, ils n'apportent aucune perturbation à la circulation pédestre, et que, d'autre part, leur clientèle est, de par la disposition des lieux, moins exposée à en polluer les abords;

Considérant que la distinction opérée – implicitement, puisque le règlement ne vise que les terrasses exploitées sur la voie publique – par le règlement communal entre les terrasses établies sur le domaine public et celles qui le sont sur des propriétés privées, est objective et de nature à justifier le régime différent appliqué aux unes et aux autres; que les moyens sont fondés,

DE C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 7 novembre 2007 rejetant le recours introduit par la requérante contre l'arrêté du 19 septembre 2007 du collège provincial de Namur n'approuvant pas la délibération du 7 août 2007 du conseil communal de Dinant établissant, pour les exercices 2007 à 2012, une taxe rémunératoire pour l'exploitation sur la voie publique de terrasses au moyen de tables, chaises, étals.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le deux avril 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