

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 208.258 du 20 octobre 2010

A. 191.401/XV-945

En cause : **la s.a. MEDIAPUB,**
ayant élu domicile chez
Me Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
Place de Jamblinne de Meux 41
1030 Bruxelles,

contre :

la commune de Watermael-Boitsfort,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
Me David RENDERS, avocat,
avenue Winston Churchill 253/40
1180 Bruxelles,

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 9 février 2009 par la société anonyme MEDIAPUB, qui demande l'annulation du règlement-taxé adopté par le conseil communal de Watermael-Boitsfort le 18 novembre 2008, établissant une taxe communale sur la distribution gratuite à domicile de feuilles et de cartes publicitaires ainsi que de catalogues et journaux contenant de la publicité lorsque ces imprimés sont non adressés, pour les exercices d'imposition 2009 à 2013;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 10 septembre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience publique du 12 octobre 2010 à 9.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Me Fr. VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me A. PATERNOSTRE, *loco* Me D. RENDERS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

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:

La société requérante a été constituée par acte notarié du 2 octobre 1996 et a notamment pour objet social «la fabrication, l'exploitation et la commercialisation de tous supports à l'information et à la publicité, l'édition, l'impression et la distribution d'imprimés, livres, journaux et revues». Elle emploie une dizaine de personnes, et édite et diffuse la publication «Info-familles», qui contient de la publicité et des textes rédactionnels, et est distribuée gratuitement. Sur les éditions récentes d'«Info-familles», la requérante qualifie elle-même cette publication de «presse régionale gratuite».

Le conseil communal de Watermael-Boitsfort a adopté le 18 novembre 2008 un règlement établissant pour les années 2009 à 2013 une taxe communale sur la distribution gratuite à domicile de feuilles et de cartes publicitaires ainsi que de catalogues et journaux contenant de la publicité lorsque ces imprimés sont non adressés.

Ce règlement-taxe dispose notamment comme suit:

«Article 1^{er}.

§ 1. Il est établi une taxe communale sur la distribution à domicile de feuilles et de cartes publicitaires à caractère commercial ainsi que de catalogues, de journaux et dépliants contenant de la publicité à caractère commercial lorsque ces imprimés ne sont pas adressés. Est uniquement visée la distribution gratuite dans le chef des destinataires.

§ 2. Par feuilles et cartes publicitaires, il faut entendre les pièces qui sont composées d'une feuille (deux faces imprimées ou non). Par catalogues, journaux et dépliants publicitaires, il faut entendre les pièces qui comprennent plus d'une feuille.

Article 2.

§ 1. Sont visés par les présentes dispositions les cartes, feuilles, catalogues, journaux et dépliants non adressés et comportant moins de 40 % de textes rédactionnels non publicitaires.

§ 2. Par textes rédactionnels, il faut entendre:

- les textes écrits par les journalistes dans l'exercice de leur profession;
- les textes qui, au niveau de la population de la commune, jouent un rôle social et d'information générale ou apportent une information officielle d'utilité publique se rapportant aux services d'aides, aux services publics, aux mutuelles, aux hôpitaux, aux services de garde (médecins, infirmiers, pharmaciens);
- les informations d'utilité publique telles que les informations communales et les faits divers nationaux et internationaux ;
- les nouvelles générales et régionales, politiques, sportives, culturelles, artistiques, folkloriques, littéraires et scientifiques;
- les informations sur les cultes, les annonces d'activités telles que fêtes et kermesses, fêtes scolaires, activités des maisons de jeunes et des centres culturels;
- les petites annonces non commerciales émanant de particuliers et les annonces notariales;
- la propagande électorale.

§ 3. Sont considérés comme textes publicitaires les annonces et articles:

- dans lesquels il est fait mention, soit explicitement, soit implicitement, d'entreprises, de personnes, de firmes, de marques, de produits ou de services déterminés;
- qui, sous forme directe ou voilée, renvoient le lecteur à des réclames commerciales;
- qui, d'une façon générale, visent à signaler, à faire connaître, à recommander des entreprises et personnes, des firmes, marques, produits ou services en vue d'aboutir à une transaction.

Article 3.

La taxe est due par l'éditeur des imprimés visés par les présentes dispositions.

Le distributeur des imprimés soumis à l'imposition est solidairement responsable du paiement de la taxe.

Article 4.

Les taux d'imposition sont fixés comme suit:

1. cartes et feuilles publicitaires
 - dont la surface est inférieure ou égale à 1000 cm²: 0,0038 EUR par exemplaire distribué,
 - dont la surface est supérieure ou égale à 1000 cm²: 0,0081 EUR par exemplaire distribué,
2. catalogues, journaux ou dépliants publicitaires: 0,035 EUR par exemplaire distribué.

Les cotisations inférieures à 6,50 EUR ne sont pas enrôlées.

Article 5.

A la demande du redevable, le collège des bourgmestre et échevins est autorisé à accorder un régime d'imposition forfaitaire trimestriel, en remplacement des cotisations ponctuelles.

Article 6.

Les taux de l'imposition forfaitaire mensuelle sont fixés comme suit, quel que soit le nombre d'exemplaires distribués au cours du mois:

1. cartes et feuilles publicitaires dont la surface est inférieure ou égale à 1.000 cm²: 91,00 EUR par mois.
2. cartes et feuilles publicitaires dont la surface est supérieure à 1.000 cm²: 226,50 EUR par mois.
3. catalogues, journaux et dépliants publicitaires: 909,00 EUR par mois.

Article 7.

Le contribuable est tenu de faire, préalablement à chaque distribution, une déclaration conforme au modèle arrêté par le Collège échevinal et contenant tous les renseignements nécessaires à l'imposition.

En cas d'imposition forfaitaire mensuelle la déclaration doit être introduite, au plus tard, le 5 de chaque mois».

Les articles 8 et suivants concernent le contrôle, le mode de perception et les réclamations.

Il s'agit de l'acte attaqué. Il a été publié, par voie d'affichage, du 10 au 22 décembre 2008. L'administration des pouvoirs locaux du ministère de la Région de Bruxelles-Capitale a informé, le 23 janvier 2009, la partie adverse que cette délibération ne soulevait pas d'objection de sa part;

Considérant que la partie adverse conteste que la requérante ait intérêt au recours au motif que la publication «Info familles» qu'elle édite n'est pas distribuée sur le territoire de Watermael-Boitsfort;

Considérant qu'il ressort des documents annexés au mémoire en réplique que la requérante a déposé auprès du service des taxes de la partie adverse des déclarations spontanées de diffusion gratuite à diverses reprises en 2008 (soit avant l'entrée en vigueur du règlement attaqué) et en 2009 (après cette entrée en vigueur); qu'elle a intérêt au recours; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 10, 11, et 172 de la Constitution;

en ce que le règlement-taxé attaqué ne vise que la distribution gratuite de feuilles et de cartes publicitaires ainsi que de catalogues et journaux contenant de la publicité lorsque ces imprimés sont non adressés, à l'exclusion de la distribution gratuite des écrits adressés ou de toute autre forme de diffusion d'écrits,

alors que les articles 10 et 11 de la Constitution établissent des principes d'égalité et de non-discrimination et que l'article 172 de la Constitution constitue une application particulière de ces principes en matière fiscale;

que, dans les développements du moyen, après avoir rappelé la jurisprudence du Conseil d'État relative aux règles constitutionnelles relatives à l'égalité devant la loi et la non-discrimination en matière fiscale, elle relève que cette jurisprudence s'appuie sur les constatations, d'une part, que les «toutes boîtes» ont une vocation commerciale alors que la presse faisant l'objet d'envois adressés a une vocation d'information, et, d'autre part, que les «toutes boîtes» sont plus abondants; qu'elle expose trois ordres de considérations qui doivent, selon elle, conduire à la conclusion

qu'il n'y a pas de différence objective entre de tels écrits et les écrits adressés envisagés dans leur généralité:

- la distribution d'écrits adressés n'est pas nécessairement liée à un abonnement souscrit par le destinataire, un nombre appréciable de ces destinataires provenant d'une base de données constituée par des entreprises commerciales, par la Poste ou par des sociétés dont l'activité consiste à établir des bases de données de consommateurs potentiels en vue de leur faire parvenir une publicité ciblée;

- les écrits adressés ne le sont pas toujours à la demande des destinataires, mais les listes d'adresses proviennent d'un travail de collecte de données par ces sociétés;

- la plupart des écrits sont envoyés sans frais à leurs destinataires;

que, pour la requérante, ces évolutions dans le domaine de l'édition et la distribution des écrits à vocation commerciale ne peuvent plus expliquer qu'une taxe telle que celle qui est établie par le règlement attaqué ne frappe que la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés;

que, dans le mémoire en réplique, elle relève que la situation financière d'une commune constitue un motif de mettre en œuvre son pouvoir fiscal mais non une justification du choix d'une matière imposable; qu'elle fait valoir qu'une ordonnance du 22 avril 1999 relative à la prévention et à la gestion des déchets des produits en papier et carton organise la distribution d'autocollants à apposer sur les boîtes aux lettres, permettant aux habitants de manifester leur volonté de ne recevoir ni imprimés publicitaires ni presse d'information gratuite, et sanctionne pénalement le non-respect de cette volonté;

Considérant que l'établissement d'un impôt communal est, en vertu de la Constitution, notamment de ses articles 41, 162 et 170, § 4, une matière d'intérêt communal qu'il revient au conseil communal de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi, dont la nécessité est démontrée, et pour autant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général; que, dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnue le Constituant;

Considérant que la règle constitutionnelle de l'égalité devant la loi et son application que constitue celle de l'égalité devant l'impôt n'exclut nullement 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; qu'en l'espèce, il apparaît que les critères destinés à identifier les écrits 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 pouvoirs publics l'intervention des services de la propreté publique et de l'environnement; qu'en effet, les écrits visés par le règlement attaqué

sont des documents à vocation commerciale et publicitaire qui représentent une catégorie objectivement différente des journaux à vocation d'information, comme la presse quotidienne ou mensuelle d'information; qu'à la différence de la presse adressée et de la publicité ciblée, qui est distribuée uniquement aux abonnés ou à des personnes dont l'expéditeur a des raisons de penser – à tort ou à raison – qu'elles pourraient être intéressées par l'envoi, les documents «toutes boîtes» visés par la taxe litigieuse sont diffusés gratuitement à l'ensemble des habitants de la commune, sans que les destinataires n'en fassent la demande ou puissent être présumés intéressés; qu'il en découle que cette diffusion «toutes boîtes» est de nature à provoquer une grande production de déchets sous forme de papier, liée à la circonstance que les destinataires des écrits n'en étaient pas demandeurs ni même amateurs présumés; que l'affirmation de la requérante selon laquelle la distribution «toutes boîtes» ne se distingue pas de la distribution gratuite adressée et des publications diverses qui sont mises dans le commerce ne peut donc être suivie; qu'en effet, seule la première, taxée par l'acte attaqué, est distribuée de manière généralisée; que le fait que les destinataires qui le souhaitent peuvent apposer un autocollant «no pub» sur leur boîte aux lettres n'enlève rien à ce constat, la distribution restant en principe généralisée; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un second moyen de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution et du principe général de droit selon lequel tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles,

en ce que, première branche, le règlement attaqué se donne comme matière imposable la distribution à domicile de feuilles et de cartes publicitaires à caractère commercial ainsi que de catalogues, journaux et dépliants contenant de la publicité à caractère commercial lorsque ces imprimés ne sont pas adressés en invoquant sa seule situation financière,

et en ce que, seconde branche, la partie adverse ne justifie ni l'exigence de 40 % de textes rédactionnels non publicitaires que doivent comporter les cartes, feuilles, catalogues, journaux et dépliants non adressés pour ne pas être imposés ni les taux d'imposition visés à l'article 4 du règlement-taxe attaqué,

alors que, première branche, si les communes peuvent choisir une matière imposable qui ne se retrouve que chez certains redevables, il est toutefois requis que le choix de cette matière imposable soit susceptible de justification,

et alors que, seconde branche, les exigences de motivation interne du règlement-taxe attaqué en ce qui concerne le choix de la matière imposable trouvent pareillement à s'appliquer à la définition des conditions dans lesquelles la taxe est due ainsi qu'à la fixation du ou des taux de taxation; qu'elle indique que la seule situation financière de la partie adverse rappelée dans le préambule du règlement-

taxe attaqué n'est pas suffisante pour justifier le pourcentage de textes rédactionnels en dessous duquel la taxe est due et la hauteur du taux d'imposition;

Considérant, sur la première branche, 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; que le règlement-taxé attaqué est justifié, en son préambule, par la situation financière de la commune et donc au moins implicitement, mais certainement, par l'équilibre budgétaire à atteindre; que la requérante ne conteste pas que la distribution de «toutes boîtes» contribue à l'augmentation des déchets de papier; 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 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 de «toutes boîtes», 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 partie adverse 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 sociétés 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; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé,

Considérant, sur la seconde branche, que l'objectif premier du règlement attaqué est de rapporter des ressources financières à la commune; que toute taxe constituant un prélèvement sur les ressources du contribuable, il n'est pas manifestement déraisonnable de faire porter la taxe sur des activités qui génèrent pour celui-ci une forme de richesse; que les écrits dont le contenu est majoritairement publicitaire sont diffusés dans l'espoir qu'il contribuent à promouvoir la vente des biens et services qu'ils vantent, et génèrent par là une faculté contributive supérieure à celle qui peut résulter d'une publication qui comporte une part plus importante de texte rédactionnel;

que le principe d'une taxation différenciée selon la proportion de texte rédactionnel étant admissible, le choix de la proportion retenue, soit en l'espèce 40%,

relève d'une appréciation en opportunité qu'il n'appartient pas au Conseil d'État de censurer; qu'en cette branche, le moyen 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 175 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt octobre deux mille dix par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M.	Fr. QUINTIN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY