

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 215.930 du 20 octobre 2011

A. 192.273/XV-1012

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

contre :

1. la commune de Gerpennes,
représentée par son Collège communal
ayant élu domicile chez
Me Ph. BOSSARD, avocat,
boulevard Mayence 17-19
6000 Charleroi,

**2. le Collège provincial de
la Province du Hainaut.**

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 20 avril 2009 par la s.a. Mediapub, qui demande l'annulation du règlement-taxé adopté par le conseil communal de Gerpennes le 29 janvier 2009, établissant une taxe communale sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires, communément appelés «toutes boîtes», 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 et les derniers mémoires de la requérante et de la première partie adverse;

Vu l'ordonnance du 30 mai 2011, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 28 juin 2011;

Entendu, en son rapport, M. I. KOVALOVSKY, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me Fr. VAN DE GEJUCHTE, avocat, comparaisant pour la requérante, et Me Fr. VISEUR, *loco* Me Ph. BOSSARD, avocat, comparaisant pour la première partie adverse;

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

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».

En sa séance du 29 janvier 2009, le conseil communal de Gerpinnes adopte, pour les exercices d'imposition 2009 à 2013, un règlement-taxé sur la distribution gratuite, à domicile, d'écrits publicitaires et d'échantillons «non adressés», qu'ils soient publicitaires ou émanant de la presse régionale gratuite.

Il s'agit de l'acte attaqué, lequel a été publié par voie d'affichage à dater du 26 février 2009.

Ce règlement-taxé est rédigé comme suit:

« Le Conseil communal, réuni en séance publique;
Vu les articles L1122-30, L1133-1 et L1133-2 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;
Vu les articles L3321-1 à L3321-12 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation;
Vu la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale, en particulier les articles 91 à 94;
Vu la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale;
Vu l'Arrêté royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure de la réclamation contre une imposition provinciale ou communale;
Vu les dispositions du titre VII, chapitres 1^{er}, 3, 4, 7 à 10 du Code des Impôts sur les revenus 1992;

Vu la circulaire du 10 mai 2000 du Ministre de l'Intérieur déterminant la procédure devant le Collège communal en matière de réclamation contre une imposition communale;

Vu les finances communales;

Après en avoir délibéré;

À l'unanimité,

ARRÊTE :

Article 1^{er}: au sens du présent règlement, on entend par :

Écrit ou échantillon non adressé: l'écrit ou l'échantillon qui ne comporte pas le nom et/ou l'adresse complète du destinataire (rue, n°, code postal et commune).

Écrit publicitaire: l'écrit qui contient au moins une annonce à des fins commerciales, réalisée par une ou plusieurs personne(s) physique(s) ou morale(s).

Échantillon publicitaire: toute petite quantité et/ou exemple d'un produit réalisé pour en assurer la promotion et/ou la vente.

Est considéré comme formant un seul échantillon, le produit et l'écrit publicitaire qui, le cas échéant, l'accompagne.

Écrit de presse régionale gratuite: l'écrit distribué gratuitement selon une périodicité régulière d'un minimum de 12 fois l'an, contenant, outre de la publicité, du texte rédactionnel d'informations liées à l'actualité récente, adaptée à la zone de distribution (par zone de distribution, il y a lieu d'entendre le territoire de la commune taxatrice et de ses communes limitrophes, c.-à-d. ...), mais essentiellement locales et/ou communales et comportant à la fois au moins 5 des 6 informations d'intérêt général suivantes (quant à la notion d'information, il ne suffit pas, pour satisfaire à cette condition, de mentionner des liens internet sur lesquels on peut obtenir une information complète. Il faut que l'information donnée soit, à elle seule, suffisamment précise pour renseigner complètement le lecteur), d'actualité et non périmées, adaptées à la zone de distribution et, en tous cas essentiellement communales :

- les rôles de garde (médecins, pharmaciens, vétérinaires, ...)
- les agendas culturels reprenant les principales manifestations de la commune et de sa région, de ses A.S.B.L. culturelles, sportives, caritatives,
- les "petites annonces" de particuliers,
- une rubrique d'offres et d'emplois et de formation,
- les annonces notariales,
- par l'application de Lois, décrets ou règlements généraux qu'ils soient régionaux, fédéraux ou locaux, des annonces d'utilité publique ainsi que des publications officielles ou d'intérêt public telles que : enquêtes publiques, autres publications ordonnées par les cours et tribunaux, ...

Face à un envoi groupé de "toutes boîtes" sous blister plastique, il y a autant de taxes à appliquer qu'il y a d'écrits distincts dans cet emballage.

Article 2 : Il est établi, pour les exercices 2009 à 2013, une taxe communale indirecte sur la distribution gratuite, à domicile, d'écrits et d'échantillons non adressés qu'ils soient publicitaires ou émanant de la presse régionale gratuite. Est uniquement visée la distribution dans le chef du destinataire.

Article 3 : La taxe est due par l'éditeur, ou s'il n'est pas connu, par l'imprimeur, ou si l'éditeur et l'imprimeur ne sont pas connus, par le distributeur, ou si l'éditeur, l'imprimeur, et le distributeur ne sont pas connus, par la personne physique ou morale pour compte de laquelle l'écrit publicitaire est distribué.

Article 4 : La taxe est fixée à :

- 0,0111 euro par exemplaire distribué pour les écrits et les échantillons publicitaires jusqu'à 10 grammes inclus,
- 0,0297 euro par exemplaire distribué pour les écrits et les échantillons publicitaires au-delà de 10 et jusqu'à 40 grammes inclus,
- 0,0446 euro par exemplaire distribué pour les écrits et les échantillons publicitaires au-delà de 40 et jusqu'à 225 grammes inclus,

- 0,08 euro par exemplaire distribué pour les écrits et les échantillons publicitaires supérieurs à 225 grammes.
Néanmoins, tout écrit distribué émanant de la presse régionale gratuite se verra appliquer un taux uniforme de 0,006 euro, par exemplaire distribué.

Article 5: Le nombre d'exemplaires distribués est déterminé par le nombre de boîtes aux lettres installées sur le territoire de la commune en date du 1^{er} janvier de l'exercice de taxation.

Article 6: Sont exonérés de la taxe les pouvoirs publics et les institutions assimilées, les organismes d'intérêts publics, les entreprises autonomes, les écrits publicitaires constitués d'un feuillet unique d'un format A4 ou inférieur.
[...].».

Le 19 février 2009, le collège provincial du Hainaut approuve le règlement attaqué;

Considérant que le premier moyen est pris de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution,

en ce que le règlement-taxe attaqué ne vise que la distribution gratuite à domicile d'écrits et d'échantillons non adressés, qu'ils soient publicitaires ou émanant de la presse régionale gratuite lorsque ces imprimés sont non adressés, à l'exclusion de la distribution gratuite, des écrits et échantillons non adressés lorsque cette distribution n'a pas lieu à domicile, de la distribution gratuite des écrits adressés ou de tout autre forme de diffusions d'écrits,

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

que dans les développements du moyen, après avoir rappelé la jurisprudence du Conseil d'État et de la Cour constitutionnelle à propos des règles constitutionnelles relatives à l'égalité devant la loi et à la non-discrimination en matière fiscale, la requérante 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, il n'est plus possible de considérer que les écrits non adressés seraient, par nature, plus abondants que les écrits adressés en général; qu'elle en déduit qu'en raison de ces évolutions dans le domaine de l'édition et de la distribution des écrits à vocation commerciale, la taxe ne peut frapper la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés; qu'elle ajoute qu'il y a lieu de tenir compte de ce que la taxe instaurée par le règlement attaqué ne frappe que la distribution gratuite à domicile et non celle qui a lieu dans les rues commerçantes, à l'entrée ou au sein même des magasins et qui, selon elle, engendre des inconvénients dus au fait que les destinataires s'en débarrassent sur la voie publique, ce qui n'est pas le cas des écrits distribués à domicile, qui suivent la filière de la collecte sélective des vieux papiers;

qu'en réplique, la requérante fait valoir que s'il est exact que les écrits publicitaires non adressés peuvent être distribués dans des habitations qui sont inoccupées, la majorité des habitations ont un occupant et que celui-ci peut, s'il ne souhaite plus recevoir d'écrits publicitaires, apposer un autocollant sur sa boîte, conformément à ce que prévoit l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 relatif à la prévention des déchets de papiers publicitaires, en sorte que la distribution d'écrits publicitaires dans des habitations inoccupées apparaît constitue un phénomène relativement marginal; qu'elle expose que la distribution d'écrits publicitaires ou non au départ d'une base de données n'exclut nullement que de tels écrits puissent être distribués dans des habitations inoccupées, notamment lorsque l'occupant d'un logement est parti sans laisser d'adresse et qu'il n'a pas été remplacé par un autre occupant ou encore en cas de mise à jour défectueuse de la base de données; qu'elle expose que l'abondance des écrits distribués est limitée par l'application de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006, qui permet aux habitants d'apposer sur leur boîte aux lettres des autocollants par lesquels ils manifestent leur volonté soit de ne recevoir ni imprimés publicitaire ni presse d'information gratuite, soit de ne pas recevoir des imprimés publicitaires mais uniquement la presse d'information gratuite, soit de ne pas recevoir la presse d'information gratuite mais bien des imprimés publicitaires; qu'elle ajoute que les distributeurs d'écrits publicitaires non adressés sont soumis à un taux de recyclage en vertu de l'article 46 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 25 avril 2002 instaurant une obligation de reprise de certains déchets en vue de leur valorisation ou de leur gestion; qu'elle soutient que si la taxe sur les écrits publicitaires non adressés ne s'inscrit pas dans une politique environnementale, qu'elle est exclusivement à caractère financier et qu'elle constitue une simple taxe sur les prestations économiques, rien ne peut justifier le traitement différencié dont fait l'objet la distribution gratuite à domicile d'écrits publicitaires non adressés par rapport à la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés qui ne se réalise pas à

domicile ou à la distribution d'écrits adressés; qu'elle estime également que rien ne permet de considérer que la distribution hors domicile serait relativement marginale ni du reste qu'elle serait plus bénéfique que la distribution gratuite à domicile d'écrits publicitaires non adressés»;

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 premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que le deuxième moyen est pris de l'excès de pouvoir et de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution et du principe général selon laquelle tout acte administratif doit reposer sur des motifs exacts, pertinents et admissibles;

en ce que le règlement-taxé attaqué se donne comme matière imposable la distribution gratuite à domicile des écrits et échantillons non adressés, qu'ils soient publicitaires ou émanant de la presse régionale gratuite sans qu'apparaissent les motifs à la base du choix de la matière imposable et sans que soient justifiés les taux d'imposition visés à l'article 4 du règlement-taxé attaqué,

alors que, première branche, il lui incombait d'établir une justification du choix opéré de la matière imposable,

et alors que, deuxième branche, les exigences de motivation interne trouvent aussi 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, la seule situation financière de la commune, qui n'est même pas invoquée dans le préambule du règlement attaqué, étant suffisante [lire: insuffisante] à justifier la hauteur des taux d'imposition visés à l'article 4 dudit règlement;

Considérant qu'en réplique, à propos de la première branche, la requérante soutient que si la Cour de cassation et le Conseil d'État estiment que les motifs d'un règlement-taxé ne doivent pas obligatoirement être exprimés dans le préambule de ce règlement, il faut au moins que ses motifs puissent être déduits du dossier administratif de l'auteur du règlement-taxé; qu'après avoir relevé que la première partie adverse s'est limitée à produire une copie du règlement-taxé attaqué, de l'arrêté d'approbation de son règlement par la députation permanente ainsi que de l'avis d'approbation de la députation permanente, elle soutient que ces trois pièces ne constituent pas des documents préparatoires du règlement-taxé attaqué et ne permettent dès lors pas de vérifier l'exactitude, la pertinence et l'admissibilité des motifs de celui-ci; qu'elle ajoute que ledit règlement se limite à faire référence aux «finances communales» et que si une telle référence est une condition indispensable à l'exercice du pouvoir fiscal par la commune, elle ne constitue pas un motif expliquant la taxation des écrits publicitaires non adressés distribués gratuitement à domicile;

qu'à propos de la seconde branche, la requérante expose qu'elle a tenu à faire valoir le caractère insuffisant de la référence aux finances de la première partie adverse pour justifier la hauteur des taux d'imposition visés à l'article 4 de son règlement et que l'utilisation du terme «suffisant» résulte d'une erreur de plume; qu'elle fait valoir par ailleurs qu'il ne résulte nullement de la jurisprudence à laquelle

se réfère la première partie adverse qu'une commune serait dispensée de justifier la hauteur du taux des impôts qu'elle adopte;

Considérant que dans le dernier mémoire, la requérante expose qu'elle ne voit pas comment, en l'absence de dossier administratif, il serait possible de déterminer les motifs qui ont présidé à l'adoption du règlement-taxé attaqué et que, dans la mesure où ce règlement a dû être constitué avant l'adoption dudit règlement, il ne peut être question d'avoir égard à des explications fournies dans des écrits de procédure déposés postérieurement à cette adoption;

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 les motifs d'un règlement-taxé, comme ceux de tout règlement, doivent apparaître dans son préambule ou résulter du dossier administratif produit par la première partie adverse; que si rien ne s'oppose à ce que l'autorité communale poursuive des objectifs non financiers d'incitation ou de dissuasion, de tels objectifs ne sont qu'accessoirés, l'objectif principal de toute taxe étant, par nature, d'ordre budgétaire; que cet objectif se déduit de l'adoption même du règlement-taxé, sans qu'il soit besoin d'en trouver l'indication dans l'acte ou même dans une pièce du dossier administratif; qu'en visant, dans le préambule du règlement attaqué, «les finances communales», le conseil communal justifie celui-ci implicitement mais certainement, par un objectif budgétaire; que la requérante ne conteste pas que la distribution de «toutes boîtes» contribue à l'augmentation des déchets de papier; que la première partie adverse a pu, sans commettre d'erreur manifeste d'appréciation, estimer cette augmentation peu souhaitable, quand bien même ce ne serait pas elle qui assure la collecte et l'enlèvement des papiers; que si, en l'espèce, le dossier administratif de la commune ne contient pas de pièces justifiant la situation financière de la commune, la nécessité de la taxe litigieuse au regard des besoins financiers de la commune ne peut être remise en cause; qu'en sa première branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la seconde branche, 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 première 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 première 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; que le moyen n'est pas fondé en sa seconde branche;

Considérant que le troisième moyen est pris 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,

en ce que des écrits non adressés qui ne sont pas à vocation exclusivement publicitaire ne peuvent bénéficier d'un taux de taxation réduit que s'ils satisfont aux conditions énumérées à l'article 1^{er} du règlement-taxé attaqué pour être qualifiés d'écrits de presse régionale gratuite,

en ce que le règlement-taxé attaqué s'analyse en une ingérence de l'autorité publique dans la liberté d'expression, laquelle ne repose sur aucun des buts légitimes pouvant être poursuivis en vertu de l'article 10, § 2, de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales,

alors que, première branche, une différence de traitement doit être fondée sur un ou plusieurs critères de différenciation susceptibles de justification objective et raisonnable, laquelle doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, que le règlement-taxé attaqué vise à compenser ou à réduire les frais qu'occasionne, pour les finances communales, l'intervention des services communaux de la propreté publique en raison de l'abondance des écrits publicitaires et qu'aucun élément ne permet d'expliquer la différence entre le taux d'imposition applicable à la presse régionale gratuite et celui applicable aux écrits publicitaires visés à l'article 1^{er} du règlement-taxé alors qu'il n'est pas démontré ni même allégué que cette dernière catégorie d'écrits représenterait un volume de déchets plus important que la presse régionale gratuite,

et alors que, seconde branche, si l'on peut admettre que les restrictions apportées par la première partie adverse à la liberté d'expression trouvent un fondement dans une «loi» au sens de l'article 10, § 2, de la Convention (la restriction étant prévue par un règlement adopté par une assemblée démocratiquement élue), rien ne permet d'affirmer que lesdites restrictions poursuivent un des buts légitimes énumérés limitativement par la même disposition;

qu'à propos de la première branche, la requérante fait encore valoir qu'il ne pourrait être soutenu que les caractéristiques de la presse régionale gratuite, telle qu'elle est définie à l'article 1^{er} du règlement-taxé, justifieraient l'application d'un

traitement différent et plus favorable; qu'elle estime que la hiérarchie, établie par le règlement attaqué, entre l'information à caractère local/communal, qui serait seule digne d'intérêt et l'information qui ne revêtirait pas ce caractère, ne repose sur aucune justification admissible, le préambule du règlement-taxé attaqué étant par ailleurs muet sur les raisons qui ont amené la première partie adverse à privilégier l'information locale et/ou communale; qu'elle dit ne pas apercevoir en quoi le fait d'être distribué au moins 12 fois l'an constituerait un critère adéquat au regard du but poursuivi par la taxe, alors que la production de déchets de papier est fonction de la fréquence de distribution ni en quoi le fait d'exiger que les écrits non adressés apportent une information locale et/ou communale plutôt qu'une information n'ayant pas ce caractère, soit de nature à permettre la réalisation des objectifs poursuivis par la taxe, à savoir éviter la multiplication des écrits non adressés à caractère publicitaire sans entraver la distribution d'écrits non adressés qui, tout en contenant de la publicité, ont une vocation informative; qu'elle estime qu'en égard au fait que pour une certaine frange de la population, les écrits publicitaires comprenant des textes rédactionnels constituent la seule source d'information, il est manifestement déraisonnable de ne prendre en considération que des textes véhiculant une information locale et/ou communale, sauf à considérer - à tort - que la population concernée ne manifesterait son intérêt que pour ce type d'information; qu'elle soutient que l'obligation de présenter un contenu informatif précis aux écrits non adressés pour que ceux-ci puissent être considérés comme des écrits de presse régionale gratuite, méconnaît tant l'article 25 de la Constitution que l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, ajoutant que ces deux dispositions s'appliquent aux écrits à caractère commercial;

Considérant qu'en réplique, la requérante fait valoir que les écrits de presse régionale gratuite tels que le «Vlan» ou le «Passe-Partout» sont distribués par des sociétés commerciales dont l'objet social n'est pas de fournir des informations même locales aux habitants, que ces écrits sont, à l'égal des écrits publicitaires non adressés, déposés gratuitement chez lesdits habitants sans que ceux-ci en fassent la demande et qu'il n'y a donc aucun motif de leur réserver un traitement différent; qu'elle expose qu'enonçant dans son règlement-taxé les critères permettant de qualifier un écrit non adressé d'écrit de presse régionale gratuite, la première partie adverse s'ingère nécessairement dans la liberté d'expression puisque ce faisant, elle détermine les informations censées présenter une utilité particulière pour la population locale sans permettre à cette population de décider elle-même de ce qu'elle juge utile pour elle et que les restrictions ainsi apportées à la liberté d'expression et à la liberté de recevoir des informations vont au-delà de ce qui est nécessaire, les habitants pouvant, sans difficultés, opérer un tri entre les écrits non adressés en fonction de l'utilité qu'ils présentent pour eux et ce, en apposant un

autocollant sur leur boîte aux lettres conformément à ce que prévoit l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 décembre 2006 précité; que, selon elle, le règlement attaqué porte également atteinte à la liberté de communiquer des informations puisque le bénéfice d'un taux de taxation préférentiel n'est reconnu à des publications que si celles-ci contiennent cinq des six informations requises par l'article 1^{er} pour être considérées comme des écrits de presse régionale gratuite, en sorte que le règlement-taxa est de nature à influencer sur le contenu des publications; qu'elle expose aussi que la liberté d'expression est garantie par une disposition de droit supranational, à savoir l'article 10 de la Convention précitée, laquelle prime sur les dispositions de droit interne et notamment la Constitution; qu'elle précise qu'elle ne prétend pas que l'article 10 précité doit être interprété comme faisant, par principe, obstacle à l'exercice du pouvoir fiscal des communes mais que ce pouvoir doit s'exercer dans le respect de cette disposition et qu'en l'espèce, l'autorité communale est en défaut d'exposer en quoi consisterait le but légitime poursuivi par le règlement-taxa, ni que les restrictions apportées à la liberté d'expression résultant de ce règlement seraient nécessaires à la poursuite d'un tel but;

Considérant, sur les deux branches réunies, qu'ainsi qu'il a été énoncé à propos du premier moyen, 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, l'existence d'une telle justification devant s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe concernée, ainsi que de la nature des principes en cause;

Considérant que lorsque, dans un règlement-taxa, le conseil communal prévoit des exemptions et des dérogations, il poursuit un objectif spécifique qui ne se confond pas avec les finalités assignées à la taxe;

Considérant que les imprimés bénéficiant d'un taux réduit, et qui relèvent de la «presse régionale gratuite» au sens où la définit l'article 1^{er} du règlement-taxa attaqué, sont ceux qui contiennent «du texte rédactionnel d'informations», «essentiellement locales et/ou régionales» et liées à l'actualité récente; que, pour avoir la qualité de «presse régionale gratuite», l'écrit doit être distribué selon une périodicité régulière, à savoir au moins 12 fois l'an; que la requérante est en défaut d'établir que le choix, fait par l'autorité communale, d'accorder une réduction de taux lorsque l'information est essentiellement locale ou régionale, ne pourrait pas se justifier raisonnablement; que, par ailleurs, l'exigence relative à la périodicité de la distribution tend à garantir le caractère récent des informations contenues dans les

imprimés bénéficiant du taux réduit; que la circonstance, à la supposer établie, que la presse périodique génère un volume de déchets de papier plus important que les autres écrits, alors qu'un des objectifs de la taxe est de compenser les frais occasionnés par l'intervention des services de la propreté publique et de l'environnement, ne permet pas de considérer que le choix du critère de la périodicité ne serait pas admissible, la réduction de taux poursuivant un objectif qui ne se confond pas avec les buts assignés à la taxe elle-même; que le critère relatif à la périodicité n'est pas manifestement dépourvu de pertinence et ne peut donc être considéré comme méconnaissant le principe d'égalité;

Considérant que le principe de la liberté d'expression, consacré par l'article 25 de la Constitution ainsi que par l'article 10 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, n'est pas de nature à empêcher l'autorité d'établir des taxes sur les activités économiques et commerciales; que la requérante est en défaut de démontrer que le règlement attaqué entraverait au-delà du raisonnable l'exercice, par les entreprises concernées, de leurs activités de publication et de diffusion de «toutes boîtes»; qu'elle n'établit pas plus que ladite taxe entraverait l'exercice de la liberté d'expression; que les conditions auxquelles est soumis l'octroi du taux réduit ne constituent nullement des limites à l'exercice de cette liberté; qu'il n'y a donc pas lieu d'examiner si ces conditions peuvent être considérées comme étant nécessaires «en vue de poursuivre l'un des buts énumérés au paragraphe 2 de l'article 10» de la Convention précitée;

Considérant que le troisième moyen n'est pas fondé;

Considérant que le quatrième moyen est pris de l'excès de pouvoir et de la violation des articles 10, 11, 41, 162, 170, § 4, et 172 de la Constitution, ainsi que de l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

en ce que l'article 6 du règlement-taxé attaqué prévoit une exonération en faveur des pouvoirs publics et des «institutions assimilées», des organismes d'intérêt public, ainsi qu'en faveur des entreprises publiques autonomes,

alors que les articles 41 et 62 de la Constitution et l'article L1122-30 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation réserve au seul conseil communal ce qui est «d'intérêt communal»;

que la requérante fait valoir que la notion d'«institutions assimilées», figurant dans l'article 6 du règlement attaqué, est insuffisamment précise et laisse de ce fait au collège communal une marge d'appréciation exagérément large pour décider du contenu qu'il convient de donner à cette notion, et, partant, pour déterminer les redevables de la taxe, qui peuvent se prévaloir d'une exonération; que, d'autre part, elle estime que la première partie adverse est en défaut d'indiquer les raisons pour

lesquelles les entreprises publiques autonomes sont exonérées de la taxe alors qu'elles ne se distinguent pas fondamentalement des autres entreprises commerciales qui sont, quant à elles, soumises à la taxe; qu'elle ajoute que l'illégalité de l'exonération inscrite à l'article 6 du règlement-taxe attaqué n'est pas dissociable des autres dispositions de ce règlement et que le vice affectant cet article est de nature à entraîner l'annulation de l'ensemble de ce règlement;

Considérant qu'en réplique, la requérante souligne que le caractère flou de la notion d'«institutions assimilées» donne au collège communal un large pouvoir d'appréciation; qu'elle estime que la question de savoir si la requérante a intérêt à critiquer l'exonération dont bénéficient les «institutions assimilées» est liée au caractère indivisible du règlement-taxe et que lorsqu'il apparaît que la taxe établie par un règlement est inégalement répartie, il y a lieu d'annuler l'ensemble de ce règlement, le Conseil d'État ne disposant pas d'un pouvoir de réformation et ne pouvant annuler partiellement un acte réglementaire que lorsqu'il apparaît que les vices d'illégalité affectant certaines parties dudit acte sont dissociables des autres parties, ce qui n'est pas établi en l'espèce; qu'elle estime que l'exonération visant les entreprises publiques autonomes n'a de sens que si les entreprises qu'elle vise ne bénéficient pas déjà d'une exemption ou d'une exonération prévues par la loi et que l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution s'oppose à ce qu'une autorité communale impose une entreprise publique autonome légalement exonérée de toute taxe communale; qu'elle soutient que la circonstance que les entreprises publiques autonomes exercent certaines missions de service public ne suffit pas à justifier une exonération de la taxe en faveur de telles entreprises dès lors qu'il n'est pas établi que ces entreprises exerceraient des missions de service public de manière prépondérante; qu'elle ajoute qu'à l'exception de Belgocontrol, toutes les entreprises publiques autonomes ont opté pour une transformation en société anonyme afin de permettre l'entrée de partenaires privés et que la distinction entre «entreprises publiques» et «entreprises privées» est de plus en plus floue: certaines règles juridiques ont cessé d'être spécifiques à l'un ou l'autre régime, certains organismes dits publics adoptent des formes de droit privé ou voient leurs actes réputés commerciaux, tandis que des organismes privés ont été investis de certaines prérogatives de puissance publique ou sont soumis à certaines contraintes dérogatoires au droit commun, en sorte que le régime d'exonération établi par le règlement attaqué n'est pas raisonnablement justifié;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la requérante expose que les entreprises publiques ne représentent pas une catégorie homogène, puisque l'environnement concurrentiel dans lequel ces entreprises évoluent peut varier; qu'elle souligne, à titre d'exemple, que l'exonération de tous impôts ou taxes au

profit des provinces et des communes, dont bénéficiait Belgacom en vertu de la loi du 19 juillet 1930 créant la Régie des Télégraphes et des Téléphones a été abrogée par la loi-programme du 30 décembre 2001, cette abrogation ayant été motivée par l'ouverture du marché des télécommunications, qui place la société anonyme de droit public Belgacom en concurrence directe avec d'autres acteurs économiques, issus notamment du secteur privé; que la requérante souligne que l'exonération prévue par le règlement-taxé attaqué ne se limite pas aux missions de service public et vise toutes les activités développées par lesdites entreprises, de telle sorte que des écrits publicitaires non adressés par toute entreprises publique autonome seraient exonérés de la taxe quand bien même de tels écrits seraient à vocation purement commerciale; qu'elle estime que l'article 6 du règlement-taxé ne peut être interprété comme limitant l'exonération visant les entreprises publiques autonomes à celles qui sont légalement exonérées, mais qu'il vise la généralité de ces entreprises;

Considérant que l'article 6 du règlement attaqué ne vise que les écrits distribués par les pouvoirs publics ou les organismes d'intérêt public, ou par les organismes publics ayant une vocation commerciale, mais dont une partie au moins de l'activité est d'intérêt général ou public; que le critère fondant la distinction établie par cette disposition n'est pas discriminatoire, même si les publications concernées viennent à leur tour augmenter le volume de déchets; que, la notion d'«institutions assimilées» figurant dans l'article 6 du règlement attaqué n'est pas à ce point imprécise qu'elle laisserait un pouvoir arbitraire dans la détermination des institutions bénéficiant de l'exonération; qu'au demeurant, on ne peut présumer que ce collège serait enclin à commettre une illégalité dans l'exercice de ce pouvoir; que les entreprises publiques autonomes se distinguent des entreprises purement commerciales en ce qu'elles se voient obligées, en vertu de leur contrat de gestion, d'exercer des missions de service public, ce qui est de nature à justifier qu'elles se voient exonérées de la taxe établie par le règlement attaqué; que 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 la charge de la requérante.

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

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

Fr. QUINTIN

M. LEROY