

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 240.641 du 1^{er} février 2018

221.456/XV-3329

En cause : **1. le Commissariat général au Tourisme**

2. la s.a. IMMOWAL,
ayant élu domicile chez
M^e Marc UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

1. la commune de Braine-l'Alleud,

ayant élu domicile chez
M^{es} Bruno LOMBAERT et Martin VRANCKEN, avocats,
rue de Loxum 25
1000 Bruxelles,

2. la Région wallonne.

ayant élu domicile chez
M^e Alain HIRSCH, avocat,
avenue de la Couronne 340
1050 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 10 février 2017, le Commissariat général au Tourisme (ci-après : C.G.T.) et la société anonyme Immowal sollicitent l'annulation du «règlement-taxe "sur les spectacles et divertissements - exercices 2017 à 2019" voté par le conseil communal de la commune de Braine-l'Alleud en sa séance du 7 novembre 2016 (ainsi que) de l'arrêté d'approbation de ce règlement-taxe qui aurait été adopté par le Gouvernement wallon le 8 décembre 2016 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 16 novembre 2017, l'affaire a été fixée à l'audience du 5 décembre 2017.

M^{me} Diane DÉOM, conseiller d'État, a fait rapport.

M^e Florian DUFOUR, *loco* M^e Marc UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Martin VRANCKEN, avocat, comparaisant pour la première partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Le 7 novembre 2016, le conseil communal de Braine-l'Alleud a adopté un règlement-taxa sur les spectacles et divertissements (exercices 2017 à 2019). Ce règlement-taxa comporte notamment les dispositions suivantes :

« **Établissement de la taxa**

Article 1^{er} : il est établi, pour les exercices 2017 à 2019 inclus, une taxa communale sur les spectacles et divertissements aux conditions fixées ci-après.

Redevable de la taxa

Article 2 : quiconque organise, habituellement ou occasionnellement, sur le territoire communal, des spectacles ou divertissements publics prévus à l'article 5 dudit règlement et quiconque effectue une perception à charge de ceux qui assistent ou prennent part à ces spectacles et divertissements, est assujéti à un impôt spécial sur le montant brut des recettes de droits d'entrée

Il en est de même en ce qui concerne tout spectacle ou divertissement dans les cercles privés ou tous autres locaux, lorsqu'ils donnent lieu d'une manière directe ou indirecte à une perception quelconque avec paiement anticipé, comptant ou différé

Article 3: la taxa est due solidairement par celui qui effectue une perception à charge des personnes assistantes ou participantes au spectacle ou divertissement ou par l'organisateur dudit spectacle ou divertissement.

Assiette de la taxa

Article 4 : la taxe est due sur le montant du prix des entrées préalablement diminué de la taxe sur la valeur ajoutée.

Taux de la taxe

Article 5 : les taux de la taxe sont arrêtés comme suit :

a) spectacles ou divertissements avec projections cinématographiques renouvelées périodiquement : 12% des droits d'entrée

Sont exonérés de la taxe :

- les spectacles cinématographiques ne comportant que des films documentaires ayant un caractère nettement accusé de diffusion artistique ou d'éducation populaire, exclusifs de tout but de lucre;

- l'assistance aux séances dans les conditions prévues par l'article 16 de l'arrêté royal du 27 avril 1939 modifié par l'arrêté du Régent du 26 novembre 1946, des membres et délégués de la Commission de contrôle des films

b) Représentations théâtrales, de music-hall, de cirques, concerts, récitals, auditions de musique de chambre, représentations et concerts d'amateurs, expositions organisées dans des salles: 12% des droits d'entrée

Sont exonérés de la taxe :

- les représentations données dans une salle de théâtre et à ranger dans l'une des catégories suivantes : tragédie, opéra comique, opérette, comédie, ballet, vaudeville, farce folklorique, drame, revue de début ou de fin de saison ou de fin d'année par des troupes à caractère sédentaire;

- les spectacles et concerts organisés par des sociétés d'amateurs lorsque lesdits récitals, *etc...* sont organisés sans but de lucre;

- les spectacles de toute nature produits ou co-produits par l'Administration communale, la Province du Brabant wallon et la Communauté française de Belgique;

- les manifestations organisées à leur profit par des associations locales non lucratives dont le siège est établi dans la commune;

c) spectacles ou divertissements constituant des activités de loisirs, touristiques ou sportives: 12% des droits d'entrée

Sont exonérés de la taxe :

- les spectacles ou divertissements à caractère sportif, remplissant, vis-à-vis de la jeunesse, un rôle d'éducation sportive exclusif de tout but de lucre, c'est-à-dire sans qu'aucun profit direct ou indirect ne puisse en résulter pour l'(les) organisateur(s)

d) Autres spectacles ou divertissements non spécialement désignés par le présent règlement : 12% des droits d'entrée

Sont exonérés de la taxe :

- les cirques sous chapiteau;

- les spectacles de télévision dans tous débits de consommation (débits de boissons, de crème glacée, restaurant, hôtel, *etc*);

- les auditions musicales;

- les parties de danse ou bals;

(...)

Entrée en vigueur

Article 12 : La présente délibération sera transmise pour approbation au Gouvernement wallon et entrera en application le 1^{er} jour suivant sa publication. ».

Il s'agit du premier acte attaqué.

Le 8 décembre 2016, le Gouvernement wallon approuve la délibération du 7 novembre 2016 précitée, à l'exception de l'article 10 du règlement-taxe litigieux, ayant trait aux amendes administratives en cas d'infraction. Il s'agit du second acte attaqué.

IV. Recevabilité

A. Argumentation des parties adverses

Considérant que la première partie adverse conteste la recevabilité du recours, estimant que les parties requérantes ne justifient pas d'un intérêt personnel, direct et certain au recours puisqu'elles ne sont pas redevables de la taxe instaurée par le règlement-taxe attaqué; qu'elle précise que c'est la s.a. Panorama de la bataille de Waterloo, qui exploite le site touristique, qui est redevable de la taxe; qu'elle conteste que les parties requérantes agissent ici dans le cadre des missions qui leur sont dévolues; qu'elle soutient également que les requérantes n'ont qu'un intérêt indirect et incertain au recours;

B. Argumentation des parties requérantes

Considérant que la première partie requérante fait observer qu'elle est un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique en vertu de l'article 4.D du Code wallon du tourisme et rappelle les missions qui lui sont confiées par les articles 5.D et 6.D du même Code impliquant qu'elle est appelée à organiser le tourisme wallon; qu'elle insiste sur l'importance du site de la bataille de Waterloo pour le tourisme wallon et évoque les investissements consentis afin de placer ce site historique à l'avant-plan; qu'elle déclare être propriétaire de la plupart des bâtiments se trouvant sur le site de la bataille et estime qu'il lui appartient de rendre ce site accessible au plus grand nombre, notamment en conservant un prix abordable pour les tickets d'entrée du Mémorial de la Bataille de Waterloo et de la Ferme d'Hougoumont, lesquels subiraient une nécessaire augmentation si le règlement-taxe attaqué était maintenu dans l'ordonnancement juridique; que la seconde requérante, qui a le C.G.T. pour unique actionnaire, précise son objet social et relève qu'elle est propriétaire d'un immeuble sur le site du champ de bataille de Waterloo et qu'elle doit également assurer la valorisation des immeubles appartenant au C.G.T. sur le même site; qu'elle détaille la mission déléguée qu'elle s'est vu confier par l'arrêté du 3 mars 2016 du Gouvernement wallon, dans le cadre de l'octroi d'une concession relative à l'exploitation et au développement du Hameau du Lion à Waterloo, arrêté qui prévoit notamment que « cette mission a pour objectifs, d'une part, de permettre au site précité de se développer d'une manière efficace et, d'autre part, de permettre à la Wallonie de bénéficier d'une juste redevance au regard des différents investissements (CRAC, CGT, SPW) consentis sur le site du Hameau du Lion »;

Considérant que dans leur mémoire en réplique, les requérantes affirment que le recours présente un intérêt concret dans le chef de chacune d'entre elle, qui ne s'apparente pas au seul souci de rétablir la légalité; qu'elles soutiennent qu'il est amplement démontré que la taxe litigieuse a pour effet immédiat et inévitable d'augmenter le coût d'exploitation du Mémorial de la Bataille de Waterloo et de la Ferme d'Hougoumont, ce qui implique une augmentation du ticket d'entrée des

spectacles et divertissements s’y tenant; qu’elles rappellent les missions qui leur sont dévolues, estimant qu’elles sont mises à mal par le règlement-taxe attaqué;

que selon elles, leur intérêt direct au recours est démontré par la circonstance que l’application du règlement-taxe impliquera pour elles un coût financier supplémentaire en raison d’une moindre rentabilité du site pour le concessionnaire, et une diminution de l’attractivité du site; qu’elles citent les propos tenus par le bourgmestre de la première partie adverse lors de la séance du conseil communal du 6 mars 2017, disant préférer «taxer un touriste chinois qu’un habitant brainois»; qu’elles citent divers arrêts du Conseil d’État où il a été admis qu’un intérêt collectif pouvait justifier la recevabilité du recours et soulignent que leur but est de permettre le développement du tourisme en Wallonie, plus particulièrement sur le site de la Bataille de Waterloo, cet aspect de l’intérêt général pouvant se heurter à d’autres aspects, dont les préoccupations économiques de la Région wallonne;

qu’à titre subsidiaire, elles suggèrent que la question préjudicielle suivante soit posée à la Cour constitutionnelle:

« L’article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d’État viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que des personnes morales de droit public seraient privées de l’intérêt à postuler l’annulation d’un règlement taxe qui a une influence sur l’aspect de l’intérêt général qu’elles sont appelées à protéger alors qu’une association privée dispose quant à elle de l’intérêt à agir lorsqu’il s’agit de protéger les intérêts collectifs de ses membres ? »;

que dans leur dernier mémoire, elles réitèrent leur argumentation, ajoutant que la question préjudicielle met bien en lumière deux catégories de personnes placées dans une situation comparable, à savoir celles qui sont jugées ne pas disposer d’un intérêt personnel au recours, les unes pouvant poursuivre un intérêt collectif autre que l’intérêt général, les autres visant par nature la poursuite de l’intérêt général ou d’un aspect de celui-ci; qu’elles écrivent que la nature publique ou privée des parties requérantes « est donc bien pertinente eu égard à la question de l’intérêt fonctionnel, si celui-ci ne peut être admis que lorsque l’intérêt poursuivi est général »;

C. Appréciation du Conseil d’État

Considérant que pour qu’un recours soit recevable, l’intérêt du requérant à l’annulation doit être direct, ce qui suppose qu’il existe une liaison causale directe, sans interposition d’un lien de droit ou de fait, entre l’acte attaqué et lui-même; que les actes réglementaires sont susceptibles d’être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s’appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation ainsi que par celles qui, sans y être à proprement parler soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief;

Considérant que l’acte attaqué est critiqué en ce qu’il vise les spectacles liés aux attractions touristiques; que les requérantes ne prétendent pas être des contribuables potentiels, visés par le règlement-taxe attaqué en tant qu’exploitants touristiques; qu’elles estiment cependant disposer d’un intérêt personnel et direct à l’annulation, d’une part en raison d’une atteinte à leurs intérêts patrimoniaux et d’autre part en raison d’une atteinte à la manière dont elles conçoivent leur mission d’intérêt général;

Considérant, en ce qui concerne les intérêts patrimoniaux des requérantes, qu'il peut être admis que l'acte attaqué a une incidence défavorable sur la rentabilité de l'exploitation touristique des installations situées sur le territoire de Braine-l'Alleud et donc de celles qui occupent le site du champ de bataille de Waterloo; que les parties requérantes sont propriétaires ou gestionnaires de telles installations, sans toutefois assumer elles-mêmes leur exploitation touristique ou y organiser des spectacles; qu'elles n'indiquent pas de quelle manière l'acte attaqué porterait directement atteinte à leurs intérêts patrimoniaux, lesquels sont déterminés par les clauses et termes de contrats de concession ou de location qui sont ou seront établis; que la rentabilité moindre de l'exploitation des sites touristiques visés ne constitue donc pour les requérantes qu'un dommage par répercussion qui ne suffit pas à justifier, à cet égard, leur intérêt personnel et direct au recours;

Considérant, en ce qui concerne l'atteinte aux missions d'intérêt général de la première requérante, que l'article 5D du Code wallon du Tourisme est rédigé comme suit :

- « § 1^{er}. Le Commissariat général au tourisme est chargé :
- 1° d'exécuter la politique générale du Gouvernement en matière de tourisme;
 - 2° de gérer, avec l'appui de la s.a. Immowal visée à l'article 31/1.D, les infrastructures touristiques, propriétés de la Région wallonne, dont la liste est arrêtée par le Gouvernement;
 - 3° d'exécuter les actions spécifiques que lui confie le Gouvernement en rapport avec les missions visées au § 2.

§ 2. Le Commissariat général au tourisme est chargé d'organiser le tourisme en région de langue française, par tous moyens adéquats.

Il est ainsi chargé notamment de :

- 1° l'instruction des demandes d'autorisation, de reconnaissance, d'agrément, de révision du classement, de dérogation à un critère de classement ou de subvention;
- 2° l'octroi des autorisations, classements et dérogations y afférentes, ainsi que des reconnaissances et des agréments;
- 3° l'engagement budgétaire, la liquidation et le paiement des subventions en matière de tourisme;
- 4° le financement des actions de promotion menées par les organismes et opérateurs touristiques et par Wallonie Belgique Tourisme;
- 5° la mise à disposition d'une base de données relative à l'offre touristique auprès des organismes touristiques et de Wallonie Belgique Tourisme;
- 6° la gestion et l'alimentation d'un site internet à destination des professionnels du tourisme en région de langue française;
- 7° le collationnement, l'analyse et la diffusion de données relatives à la politique touristique de la région de langue française;
- 8° l'encouragement de la mutualisation de l'ingénierie touristique en réseau notamment avec le centre d'ingénierie touristique de Wallonie;
- 9° [...]
- 10° décider de soumettre les biens dont il est propriétaire à un régime de domanialité publique ou de domanialité privée. »;

Considérant que les ministres de la Région wallonne en charge respectivement de la tutelle sur les pouvoirs locaux et du tourisme sont les organes d'une même personne morale, représentée par un même Gouvernement; que la Région wallonne a approuvé le règlement-taxe contesté et qu'elle intervient à la présente cause en tant que partie adverse; que dès lors, on ne saurait considérer sans se substituer à l'autorité compétente que l'acte attaqué a un impact défavorable sur la mission définie par l'article 5D, § 1^{er}, 1^o, précité, ni qu'il compromet la bonne gestion des infrastructures visées par l'article 5D, § 1^{er}, 2^o, lesquelles appartiennent à la Région wallonne; que les requérantes n'indiquent aucune contradiction directe entre l'acte attaqué et une action spécifique visée par cet article en son § 1^{er}, 3^o;

Considérant que, pour le surplus, l'acte attaqué ne concerne que le territoire d'une seule commune, même si celle-ci abrite un site touristique d'intérêt majeur pour la Wallonie; que son objet ne consiste pas à orienter dans un sens déterminé l'exploitation touristique de ce site, mais à instaurer une taxe; que son incidence sur le prix d'entrée qui sera pratiqué par les exploitants dépend des décisions que ceux-ci prendront en vue de faire face au paiement de la taxe; que dès lors, il ne peut être considéré que le règlement-taxe attaqué affecte directement la manière dont le C.G.T. peut accomplir sa mission;

Considérant, quant à l'atteinte à l'objet social de la seconde requérante, que celle-ci est une société anonyme constituée en vertu de l'article 31/2.D du Code wallon du Tourisme; qu'aux termes de cette disposition, son objet est le suivant :

« La société effectue pour compte propre ou pour compte du Commissariat général au Tourisme, toute opération à caractère immobilier, telle que l'achat, la détention, la vente, la cession, l'échange, la construction, la gestion au sens le plus large de tous biens immeubles de toute nature, en vue de valoriser tout bien immobilier dont la propriété relève de la Région wallonne ou du Commissariat général au Tourisme.

La société, moyennant décision du Gouvernement, peut également agir pour le compte de la région ou de toute personne morale de droit public qui en dépend. Ainsi, outre les missions de service public confiées à la société concernant notamment la valorisation de biens immobiliers du Commissariat général au Tourisme et ceux détenus par la région de langue française, la société peut également valoriser des biens immobiliers confiés à ou détenus par d'autres acteurs publics.

Le Gouvernement peut confier à la société des missions déléguées en lien avec l'offre touristique.

Pour tout ce qui n'est pas réglé par ou en vertu du présent décret ou par les statuts de la société, les règles relatives aux sociétés commerciales sont applicables et les actes de la société sont réputés commerciaux.

La société est soumise au contrôle du Gouvernement, s'exerçant par l'intervention de deux commissaires qu'il nomme. »;

que les éléments qu'elle fait valoir ne permettent pas d'apercevoir en quoi – indépendamment de retombées financières indirectes – l'acte attaqué porterait atteinte à l'objet social ainsi défini; que, pour les mêmes raisons que celles qui sont développées ci-avant à propos du premier requérant, son intérêt à l'annulation est indirect;

Considérant que le défaut d'intérêt des requérantes au recours résulte de l'absence d'incidence directe de l'acte attaqué sur leur patrimoine d'une part, et sur les objectifs inhérents à leur mission légale et statutaire, d'autre part; que cette cause d'irrecevabilité serait opposée de la même manière à une association qui introduirait un recours contre un acte administratif dépourvu d'incidence directe sur son patrimoine et son objet social; que la différence de traitement dénoncée dans la question préjudicielle proposée est donc sans incidence dans le présent litige; qu'en outre, cette question préjudicielle ne concerne pas la constitutionnalité d'une disposition législative, mais la jurisprudence du Conseil d'État quant à la notion d'intérêt au recours; qu'il n'y a pas lieu d'interroger la Cour constitutionnelle;

Considérant qu'il résulte de ces éléments que le recours est irrecevable,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 1400 euros est accordée aux parties adverses, à charge des parties requérantes, à concurrence de 700 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le premier février deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre, président,
M ^{me}	Simone GUFFENS,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY