

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 252.629 du 13 janvier 2022

A. 230.539/XV-4402

En cause : **la société à responsabilité limitée SAVEURS D'ORIENT**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Patricia MINSIER,
Marc UYTENDAELE et
Louis MASURE, avocats,
rue de la Source, 68
1060 Bruxelles,

contre :

la ville de Mouscron,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Benoît VERZELE, avocat,
drève Gustave Fache, 3/4
7700 Mouscron.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, le 17 mars 2020, la société à responsabilité limitée (SRL) Saveurs d'Orient demande l'annulation de « la décision du conseil communal du 9 décembre 2019 d'établir un règlement-taxe sur les commerces de nuit pour les exercices 2020 à 2025 inclus ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

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

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, 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 17 novembre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 décembre 2021.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Hélène Debaty, *loco* M^{es} Patricia Minsier, Marc Uyttendaele et Louis Masure, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Pamela Ayik, *loco* M^e Benoît Verzele, avocat, comparaissant pour la 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

1. Le 17 mai 2019, le ministre wallon des Pouvoirs locaux communique une « circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne » pour l'année 2020. Les recommandations relatives à la taxe sur les commerces de nuit se lisent comme il suit :

« VII.4.24. 04004/364-48 : Commerces de nuit

Taxe directe.

Taux maximum recommandé est fixé à 21,5 euros le m² de surface commerciale nette avec un montant maximum total recommandé de 2.970 euros par établissement.

Pour les surfaces inférieures à 50 m², il est possible de prévoir une taxe forfaitaire. Dans ce cas, le montant maximum recommandé est fixé à 800 euros.

Il faut entendre par :

“Commerce de nuit” : tout établissement dont la surface commerciale réelle ne dépasse pas une surface nette de 150 m², dont l'activité consiste en la vente aux détails de produits alimentaires et/ou autres sous quelques formes et conditionnements que ce soit et non destiné à être consommés sur place, qui ouvre et reste ouvert durant une période comprise entre 22h et 5h, quel que soit le jour de la semaine.

“Surface commerciale nette” : la surface destinée à la vente et accessible au public y compris les surfaces non couvertes; cette surface inclut notamment les zones de caisses, les zones situées à l'arrière des caisses ».

2. Par un courrier du 20 septembre 2019, la ville de Mouscron sollicite l'autorisation du ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de déroger aux taux préconisés dans la circulaire ministérielle du 17 mai 2019, précitée, et, partant, de taxer les commerces de nuit de manière forfaitaire au taux de 5.000 euros par an et par établissement.

3. Par un courrier du 9 octobre 2019, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville autorise la ville de Mouscron à taxer les commerces de nuit de manière forfaitaire au taux de 5.000 euros par an et par établissement.

4. Le 9 décembre 2019, le conseil communal de la partie adverse adopte un règlement-taxé « sur les commerces de nuit » portant sur les exercices 2020 à 2025 inclus.

Le préambule du règlement-taxé est rédigé comme suit :

« Vu les articles 61, 162 et 170, § 4, de la Constitution, en ce qu'ils consacrent l'autonomie fiscale des communes;

Vu le décret du 14 décembre 2000 (M.B. 18.1.2001) et la loi du 24 juin 2000 (M.B. 23.9.2004, éd. 2) portant assentiment de la Charte européenne de l'autonomie locale, notamment l'article 9.1. de la Charte;

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment les articles L1122-30, L1124-40, L1133-1 et 2, L3131-1 §1, 3°, L3132-1 et 13321-1 à 12;

Vu les dispositions légales et réglementaires en vigueur en matière d'établissement et de recouvrement de taxes communales notamment les articles L3321-1 à L3321-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu l'arrêté royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure [en] matière de réclamation;

Vu la circulaire du Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne pour l'année 2020;

Considérant que l'implantation et l'exploitation des commerces ouverts la nuit fait l'objet d'une attention particulière des autorités administratives et policières de la ville, notamment en raison des spécificités géographiques de la ville de Mouscron;

Considérant que la ville de Mouscron se caractérise par une forte densité de population et se situe en zone transfrontalière;

Considérant que la majorité des commerces ouverts la nuit sont situés en zone urbaine;

Considérant que, par leurs heures d'ouverture, et les allers et venues de la clientèle, souvent pour une brève présence, ces commerces génèrent ou sont

susceptibles de générer d'importantes nuisances en termes d'insécurité, de tranquillité et/ou de troubles à l'ordre public (stationnement sauvage, problème de fluidité de la circulation, regroupements d'individus, problèmes interpersonnels, tapages et nuisances sonores, etc);

Considérant que ces différents troubles engendrent des interventions policières plus nombreuses la nuit et engendrent ainsi une charge financière plus importante;

Considérant en conséquence que par un courrier du 20 septembre 2019 adressé au Ministre des pouvoirs locaux, le collège communal a demandé son autorisation de pouvoir fixer un taux forfaitaire de 5.000,00 € en lieu et place du montant préconisé par la circulaire budgétaire;

Vu le courrier du 9 octobre 2019 du Ministre des pouvoirs locaux, autorisant l'administration communale à porter la taxe sur les commerces de nuit à 5.000,00 € par an.

Considérant que ce taux est justifié par la situation rencontrée, *in concreto*, par la ville de Mouscron;

Considérant que ce taux ne revêt, en outre, aucun caractère prohibitif et excessif;

Considérant que la ville doit se doter des moyens nécessaires afin d'assurer l'exercice de ses missions;

[...] ».

Le dispositif de ce règlement-taxa se lit comme suit :

« Article 1^{er} - Il est établi, pour les exercices 2020 à 2025 inclus, une taxe annuelle directe à charge des exploitants d'un commerce de nuit sur le territoire de la commune pendant l'exercice d'imposition.

Article 2 - Par commerce de nuit, il faut entendre tout établissement vendant à titre principal ou accessoire d'autres produits que des produits alimentaires, sous quelque forme ou conditionnement que ce soit et non destinés à être consommés sur place, qui ouvre ou reste ouvert, durant une période comprise entre 22 heures et 5 heures et ce, quel que soit le jour de la semaine.

Article 3 - Le taux de la taxe est fixé à 5.000,00 € par an.

Article 4 - L'administration communale adresse au contribuable une formule de déclaration que celui-ci est tenu de renvoyer, dûment remplie et signée, avant l'échéance mentionnée sur ladite formule.

Le contribuable qui n'a pas reçu de formule de déclaration est tenu de déclarer à l'administration communale, au plus tard le 31 janvier de l'année qui suit, les éléments nécessaires à l'imposition.

Article 5 - À défaut de déclaration ou en cas d'insuffisance de celle-ci, le contribuable est imposé d'office, conformément à l'article L3321-5 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation.

Article 6 - En cas d'enrôlement d'office, la majoration sera la suivante :

- Montant de la taxe + 10% pour ce qui concerne la première infraction,
- Montant de la taxe + 50% pour ce qui concerne la seconde infraction,

- Montant de la taxe + 100% pour ce qui concerne la troisième infraction,
- Montant de la taxe + 200% pour ce qui concerne la quatrième infraction et les suivantes.

Il y a 2^{ème} violation ou violation subséquente si, au moment où une nouvelle violation est commise, le contribuable s'est vu précédemment adressé une ou plusieurs notification(s) de taxation d'office en application de l'article L3321-6 alinéa 2 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation.

Pour la détermination du pourcentage d'accroissement à appliquer, les violations antérieures ne sont pas prises en considération si aucune violation n'est constatée pour les 4 derniers exercices d'imposition qui précèdent celui pour lequel la nouvelle violation est constatée.

Article 7 - Les clauses concernant l'établissement, le recouvrement et le contentieux sont celles des articles L3321-1 à L3321-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, et de l'arrêté royal du 12 avril 1999, déterminant la procédure devant le gouverneur ou devant le collège des Bourgmestre et échevins en matière de réclamation contre une imposition provinciale ou communale.

Article 8 - En cas de non-paiement à l'échéance, conformément à l'article 298 du Code des Impôts sur les revenus de 1992, un rappel sera envoyé au contribuable. Ce rappel se fera par courrier recommandé. Les frais de cet envoi, qui s'élèveront à 8,00 €, seront à charge du contribuable et seront également recouverts par la contrainte prévue à cet effet.

Article 9 - Le présent règlement sera transmis, pour approbation, aux autorités de tutelle et publié tel que prévu aux articles L1133-1 et L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Il entrera en vigueur le 1^{er} jour de sa publication ».

Il s'agit du règlement-taxe attaqué.

Il fait l'objet d'un affichage le 17 janvier 2020, conformément à l'article L1133-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation (CwaDeL).

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse indique que la partie requérante ne justifie pas de la recevabilité de son recours, particulièrement de son intérêt légitime et concret eu égard à sa propre situation. Elle soutient qu'à défaut de le faire, la demande est irrecevable.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante fait valoir que toute personne à laquelle le règlement s'applique ou est susceptible de s'appliquer dispose de l'intérêt au recours. Elle précise exploiter un magasin qui rentre dans le champ d'application du règlement-taxe. Elle relève que la partie adverse en est bien au

courant, vu les nombreux échanges de ces derniers mois concernant l'ouverture de ce magasin. Elle ajoute qu'en tout état de cause, étant donné son objet social, elle est susceptible de rentrer dans le champ d'application du règlement-taxe attaqué. Elle conclut qu'elle dispose de l'intérêt requis au recours.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse ne formule pas d'observation complémentaire à ce sujet.

IV.2. Appréciation

Les actes réglementaires sont, en principe, susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer et dont ils peuvent modifier défavorablement la situation.

En l'espèce, la partie adverse ne conteste pas que la partie requérante exploite un commerce sis sur son territoire (rue du Petit Audenarde, 20). La partie requérante a pour objet « la vente au détail, semi-gros, le négoce, l'importation, le conditionnement de tous épices, condiments, fruits, vins, et produits orientaux, ainsi que de boissons, sandwiches, charcuterie préconditionnée et articles ménagers orientaux et préconditionnés ». Cet objet social a été modifié le 30 juin 2020 afin d'y ajouter les activités suivantes : « la vente de frites, de glaces fraîches, des produits de mercerie, de produits de la loterie nationale, de journaux, de magazines, d'alimentation générale de base, d'alimentation animale, de légumes frais, de boissons alcoolisées et non alcoolisées, de la confiserie, l'huile pour moteur ».

La partie adverse ne conteste pas non plus que ce commerce est susceptible d'entrer dans le champ d'application du règlement-taxe attaqué.

La partie requérante a bien intérêt au recours.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le premier moyen est pris de « la violation des articles L1133-1 et L1133-2 du CwaDeL et des articles 1, 2 et 3 de l'arrêté royal relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales du 14 octobre 1991 ».

La partie requérante rappelle la portée des règles de droit visées au moyen. Elle indique qu'aucun document ou information à sa disposition ne permet de confirmer le respect des formalités légales et réglementaires de publication du règlement-taxe attaqué. Elle indique que le respect de ces formalités conditionne la légalité du règlement-taxe. Elle fait valoir qu'à défaut pour la partie adverse de communiquer les pièces utiles en cours d'instance, le règlement-taxe attaqué est illégal.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante s'en remet à l'appréciation du Conseil d'État, après avoir pris connaissance du dossier administratif.

Dans son dernier mémoire, elle ne revient pas sur ce moyen.

V.2. Appréciation

Selon l'article 190 de la Constitution, aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale, n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi.

Les articles L1133-1 et L1133-2 du CwaDeL prévoient ce qui suit :

« Art. L1133-1.

Les règlements et ordonnances du conseil communal, du (collège communal) et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle.

L'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public.

Art. L1133-2.

Les règlements et ordonnances visés à l'article L1133-1 deviennent obligatoires le cinquième jour qui suit le jour de leur publication par la voie de l'affichage, sauf s'ils en disposent autrement.

Le fait et la date de la publication de ces règlements et ordonnances sont constatés par une annotation dans un registre spécialement tenu à cet effet, dans la forme qui sera déterminée par arrêté du Gouvernement ».

Il résulte des dispositions qui précèdent que tout règlement communal doit faire l'objet de la publication prévue par l'article L1133-1 précité et qu'il devient obligatoire, en principe, le cinquième jour qui suit cette publication par voie d'affichage.

L'éventuelle irrégularité de la mesure de publicité n'est pas de nature à rendre illégal le règlement-taxe attaqué, mais a pour conséquence de le rendre inopposable. Il s'ensuit que le moyen est inopérant.

En tout état de cause, le dossier administratif comporte l'extrait du registre communal portant l'annotation requise en application des articles 1^{er} et 2 de l'arrêté royal du 14 octobre 1991 relatif aux annotations dans le registre de publication des règlements et ordonnances des autorités communales, à l'égard de laquelle la partie requérante n'adresse aucune critique et contre laquelle elle ne s'inscrit pas en faux.

Le premier moyen n'est pas fondé.

VI. Deuxième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de « la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, du principe de motivation interne, des articles 1 à 3 de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs du 29 juillet 1991, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir ».

Dans sa requête, la partie requérante observe que le règlement-taxe attaqué concerne uniquement les commerces de nuit et est motivé par les spécificités géographiques de la ville de Mouscron, les troubles à l'ordre public et les interventions policières générés par ces commerces. Elle relève qu'elle ne dispose pas du dossier administratif sur lequel se fonde le règlement-taxe attaqué.

Elle indique qu'à ce stade, il n'est pas démontré que les commerces de nuit engendreraient les troubles allégués à l'ordre public et une augmentation d'interventions policières à charge de la commune.

Elle fait valoir que même si cela devait s'avérer exact, ce qu'elle conteste, la partie adverse ne démontre pas que ces troubles seraient uniquement causés par les commerces de nuit tels que définis par le règlement-taxe et par aucun autre établissement comparable. Elle pense, par exemple, aux commerces similaires ouvrant jusqu'à 22 heures ou encore aux « snacks » ouverts après 22 heures.

Elle remarque qu'est applicable sur le territoire de la partie adverse un règlement-taxe sur les ouvertures tardives de débits de boissons. Elle précise que l'heure d'ouverture de référence dans ce règlement n'est plus 22 heures mais 1 heure, et le taux forfaitaire maximum de la taxe est inférieur à celui visant les commerces de nuit. Elle expose ne pas comprendre en quoi il s'agirait de catégories non comparables au vu de l'objectif accessoire de la taxe querellée.

Elle est d'avis que le taux de 5.000 euros ne peut être considéré comme raisonnable.

Elle conclut qu'en adoptant le règlement-taxe attaqué, son auteur a traité les commerces de nuit de manière discriminatoire et qu'il justifie le règlement-taxe de manière inadéquate et insuffisante, au moyen de motifs qui ne sont ni pertinents, ni exacts, ni légalement admissibles.

Dans son mémoire en réplique, elle fait valoir que la prise de connaissance du dossier administratif la conforte dans le bien-fondé de son recours et appelle des griefs supplémentaires.

Elle soutient, tout d'abord, que la distinction opérée dans le mémoire en réponse, entre les magasins de nuit, les débits de boissons et les « snacks » est purement théorique, et se heurte au simple bon sens.

Elle écrit que les troubles à l'ordre public invoqués dans le préambule du règlement-taxe attaqué (stationnement sauvage, regroupement d'individus, problèmes interpersonnels, tapages et nuisances sonores, allers et venues de la clientèle,...) ne sont pas propres à l'exploitation des magasins de nuit. Elle considère que l'exploitation de commerces tels que des « snacks », des débits de boissons et/ou des commerces de jour génère ou est susceptible de générer les mêmes nuisances que celles invoquées dans le préambule du règlement-taxe attaqué. Elle avance que la clientèle d'un débit de boissons est susceptible de générer des nuisances sonores et/ou des problèmes interpersonnels et que la clientèle d'un « snack » n'est présente au sein du commerce que pour de brefs moments.

Elle soutient que les rapports des antennes de quartier des services de police illustrent que la situation des magasins de nuit n'est pas du tout spécifique au vu de l'objectif dissuasif accessoire de la taxe, qu'il n'existe pas de problématique commune propre aux magasins de nuit dans les différentes zones du territoire communal concernées par le règlement-taxe attaqué et que, dans certaines zones, les

magasins de nuit et les « snacks » sont considérés comme tout autant créateurs de nuisances.

Elle soutient que le rapport général de la police de Mouscron concernant la situation relative « au commerce de nuit » ne reprend pas uniquement des éléments propres aux magasins de nuit visés par le règlement-taxe attaqué. Selon elle, ce rapport expose une série de données infractionnelles sans les mettre en rapport avec l'exploitation des magasins de nuit.

Elle relève que les services de police évoquent, dans leurs rapports, des problématiques similaires avec d'autres établissements. Si elle admet que la situation des magasins de nuit situés sur la chaussée de Lille pose d'importants problèmes de circulation, de propreté et de nuisances sonores, elle est d'avis que la situation de la zone où son commerce est implanté ne présente pas de telles nuisances. Elle observe que l'antenne de police de la zone « Mouscron Tuquet » ne fait état d'aucun problème de circulation ou de nuisances sonores relatifs aux magasins de nuit mais se contente de pointer du doigt la pose d'enseignes lumineuses, créatrices d'insécurité.

Elle relève qu'au sein de la zone où se situe le magasin qu'elle exploite, les friteries sont considérées comme tout autant créatrices de désagréments tels les troubles de la circulation routière et la pose d'enseignes lumineuses créatrices d'insécurité.

Elle en déduit que la partie adverse ne justifie ni objectivement ni raisonnablement la distinction opérée entre les magasins de nuit et d'autres commerces présents dans les mêmes zones de son territoire, comparables au vu de l'objectif dissuasif de la taxe, en violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Elle expose, enfin, qu'une nouvelle discrimination apparaît à la lecture du dossier administratif, sachant que tous les magasins de nuit présents sur le territoire communal ne sont pas, eu égard à l'objectif de dissuasion poursuivi par la taxe, dans des situations comparables.

S'il ressort du dossier administratif qu'il est possible que certaines zones urbaines du territoire communal puissent rencontrer des problèmes d'insécurité, de circulation routière ou de troubles à l'ordre public en raison de l'activité de magasins de nuit dans ces zones, elle remarque que tel n'est pas le cas ni en ce qui concerne le

quartier de la rue du Petit Audenarde, soit le quartier où elle possède un établissement, ni en ce qui concerne le quartier « Mouscron Centre ».

Elle tire d'un rapport des services de police sur la situation des magasins de nuit que seules 25 des 69 interventions opérées sur une période de quinze mois ont lieu après 22 heures. Elle en déduit que le règlement-taxe attaqué repose sur des motifs inexacts lorsqu'il se base sur le fait que « ces différents troubles engendrent des interventions policières plus nombreuses la nuit ». Elle précise qu'en ce qui concerne la rue du Petit Audenarde, il y a eu douze interventions sur quinze mois, dont seulement cinq après 22 h et trois entre 22 heures et 22 heures 45.

Elle observe que le rapport établi par les antennes de quartier des services de police concernant le quartier de la rue du Petit Audenarde scinde la rue en deux zones : aux alentours du passage à niveau et la zone proche de la frontière, dont elle explicite en détail les constatations propres.

Elle en déduit que les motifs sur lesquels repose le règlement-taxe attaqué manquent en fait et que son dispositif est constitutif d'une erreur manifeste d'appréciation dès lors qu'il traite de manière similaire des établissements qui, sur la base des éléments du dossier administratif, ne sont pas dans des situations comparables.

Elle estime qu'il apparaît particulièrement déraisonnable de mettre l'ensemble des magasins de nuit présents sur le territoire communal sur un pied d'égalité, quelle que soit la zone concernée. Il ressort des éléments soumis au conseil communal en vue de l'adoption du règlement-taxe attaqué que l'ensemble des magasins de nuit ne peuvent pas être considérés comme relevant de situations comparables au vu de l'objectif dissuasif du règlement-taxe attaqué.

Enfin, si elle admet que la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs ne s'applique pas aux actes réglementaires, elle rappelle que, comme tout acte administratif, un règlement doit reposer sur des motifs de droit et de fait exacts, pertinents et légalement admissibles, lesquels doivent, en l'absence de motivation formelle, ressortir des pièces du dossier administratif.

Elle réitère qu'il ressort du dossier administratif que l'auteur du règlement-taxe attaqué s'est appuyé sur des motifs inexacts dans son analyse de la situation de fait existante sur son territoire et, partant, a commis une erreur manifeste d'appréciation.

Elle est d'avis que le motif quant aux interventions policières requises et à leur charge plus importante repose sur une généralisation erronée de la situation des magasins de nuit et ne correspond pas à la réalité telle qu'elle ressort du dossier administratif.

Elle fait valoir que l'objectif accessoire du règlement-taxe attaqué ne peut être rempli que si son champ d'application est modifié. Elle soutient qu'il est établi, sur la base du dossier administratif, que des établissements ne relevant pas de la catégorie des magasins de nuit génèrent également ou sont susceptibles de générer les mêmes nuisances que celles invoquées par le règlement-taxe attaqué.

Elle conclut qu'il existe un problème évident de motivation du règlement-taxe attaqué.

Elle estime qu'au vu de tout ce qui précède, la partie adverse a également commis une erreur manifeste d'appréciation.

Dans son dernier mémoire, elle revient d'abord sur la discrimination au sein des commerces de nuit. Elle relève des différents rapports de police, une importante inégalité dans la répartition géographique des activités génératrices de nuisances à l'ordre public au sein de la ville de Mouscron. Selon elle, certaines zones du territoire communal sont beaucoup plus problématiques et ne sont donc pas assimilables aux autres, malgré la marge d'appréciation dont disposent les autorités communales. Ainsi vingt-six interventions sur les soixante-neuf comptabilisées en quinze mois concernent la zone « Grand Rue » et quinze des vingt-cinq interventions ayant eu lieu après 22 heures concernent cette même zone « Grand Rue ». Elle observe que son propre quartier ne fait état que de douze interventions, dont cinq après 22 heures, sur la même période. Elle répète que les rapports des antennes de quartier sont aussi éloquents, puisque certains ne relèvent aucune plainte pour des nuisances liées aux commerces de nuit. Elle conclut que le choix des contribuables soumis au règlement-taxe n'est ni suffisamment justifié, ni justifiable au vu du dossier administratif.

Concernant, ensuite, la discrimination entre les commerces de nuit, d'une part, et des commerces similaires et des snacks, d'autre part, la requérante ne peut suivre la position selon laquelle il ressortirait du rapport général de police du 22 juin 2017 qu'il s'agit de catégories qui ne sont pas comparables. Elle cite un extrait de ce rapport de police, qui met sur le même pied les magasins de nuit, débits de tabac, frieries, snacks quant à leur fréquentation par une importante clientèle française. Elle cite également des extraits de rapports des antennes de quartier qui

démontrent, selon elle, que les nuisances ne sont pas imputables aux commerces de nuit en particulier.

Pour le surplus, la partie requérante constate ne pas être la seule à contester cette discrimination. Elle cite longuement le procès-verbal de la séance du 9 décembre 2019 du conseil communal de la partie adverse, lors de laquelle l'acte attaqué a été adopté, soulignant que certains conseillers communaux avaient voté contre le règlement-taxe, mettant notamment en avant la différence de traitement établie entre les bars et les commerces de nuit.

Elle conclut qu' « en décidant de viser une zone géographique élargie ne correspondant pas aux éléments probants lui soumis et en décidant de limiter la taxe instaurée à la seule catégorie des commerces de nuit, l'acte attaqué adopté par la partie adverse procède à une identité de traitement entre des établissements n'étant pas comparables, à une discrimination entre des établissements étant dans des situations comparables et à une erreur manifeste d'appréciation ». Elle estime qu'en l'espèce, l'outil fiscal, utilisé de cette façon, n'était pas adéquat.

VI.2. Appréciation

Le règlement-taxe attaqué étant un acte administratif de nature réglementaire, il échappe au champ d'application de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, qui ne vise que les actes administratifs unilatéraux de portée individuelle.

En tant qu'il est pris de la violation de cette loi, le moyen n'est pas fondé.

En vertu des articles 41 et 162, alinéa 2, 3°, de la Constitution, les intérêts communaux sont exclusivement réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution.

L'article 170, § 4, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution énonce ce qui suit :

« § 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

L'établissement d'une taxe communale est, en vertu des articles 41, 162, 2°, et 170, § 4, de la Constitution, une matière d'intérêt communal qu'il appartient

aux conseils communaux de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi et dont la nécessité est démontrée et pour autant que, sous le contrôle des autorités de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général. Dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes relève de l'autonomie que leur reconnaît le Constituant.

Par ailleurs, les règles constitutionnelles relatives à l'égalité devant l'impôt, garanties par les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, n'excluent pas qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, pourvu que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, ainsi que de la nature des principes en cause, en respectant un rapport de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi.

Enfin, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

En l'espèce, dans le préambule du règlement-taxé attaqué, il est notamment exposé ce qui suit :

« Considérant que, par leurs heures d'ouverture, et les allers et venues de la clientèle, souvent pour une brève présence, ces commerces génèrent ou sont susceptibles de générer d'importantes nuisances en termes d'insécurité, de tranquillité et/ou de troubles à l'ordre public (stationnement sauvage, problème de fluidité de la circulation, regroupements d'individus, problèmes interpersonnels, tapages et nuisances sonores, etc);

Considérant que ces différents troubles engendrent des interventions policières plus nombreuses la nuit et engendrent ainsi une charge financière plus importante ».

Le dossier administratif comporte un rapport du 22 juin 2017 de la zone de police de Mouscron qui objective les troubles à l'ordre public constatés du fait de l'exploitation des magasins de nuit sur le territoire communal.

Le rapport expose, à titre préalable, que « pour échapper à l'application du règlement communal de Police sur les magasins de nuit, adopté en 2007, les exploitants de ces commerces se sont reconvertis en “débits de tabac” » et qu' « ils ne se considèrent donc plus comme des magasins de nuit ». En conséquence, « pour éviter toute confusion de propos », l'auteur du rapport utilise le terme « unité d'établissement » pour désigner les commerces de nuit.

Le reportage photo annexé au rapport, montrant les façades des soixante « unités d'établissement » visées, indique qu'il ne s'agit ni de snacks, ni de bars, ni de friteries, mais de commerces se présentant, dans leur très grande majorité, comme des débits de tabac ou, pour une minorité d'entre eux, comme des magasins d'alimentation (proposant éventuellement des sandwiches, des journaux ou des produits de téléphonie mobile).

Le rapport s'appuie lui-même sur diverses annexes, dont une étude sur « L'alcool et les mineurs », un rapport de comptage en octobre et novembre 2016, des données policières enregistrées entre le 1^{er} janvier 2016 et le 31 mars 2017 et des rapports de police établis par les antennes de quartier. Il est notamment mis en évidence, dans ce rapport et ses annexes, que ces établissements constituent, chez certains jeunes de 12 à 15 ans, une source de « ravitaillement » en boissons alcoolisées, surtout les alcools forts et les mélanges. Il est relevé des « problématiques liées au stationnement sauvage », des « problèmes de fluidité de circulation » et « certains problèmes de troubles à l'ordre public (attroupement sur voie publique e.a.) ». Il est considéré que ces établissements sont la source d'« un nombre très important d'interventions » policières, lesquelles portent, par ordre décroissant d'interventions, sur des « différends civils », sur des problèmes de « non-respect de la réglementation sur les heures de fermeture », sur des « vols ou tentatives de vols », sur des « problèmes interpersonnels divers », sur des « appels pour tapages », sur des « agissements suspects », sur des « alarmes intempestives », sur des « dégradations (immeubles, véhicule) », sur des « cas de détention de drogues lors de contrôles de clients », sur des « menaces envers les exploitants » et sur un « incendie volontaire de bâtiment ». Le rapport et ses annexes pointent la clientèle importante d'origine française de ces établissements et rappellent le contexte juridique applicable en France.

Le rapport porte, notamment, les conclusions suivantes :

- « La situation décrite dans le présent rapport objective notre “expérience” liée aux problèmes générés par l'exploitation de ces unités d'établissement installées sur le territoire communal. Cette expérience de plusieurs années met en évidence flagrante le fait que l'implantation, la concentration et l'exploitation d'unités d'établissement en zone d'habitat provoquent de nombreuses nuisances et infractions diverses. La situation géographique de notre commune et l'état des législations belges et françaises en matière d'exploitation de commerce de nuit, renforcent ce constat.

En 10 ans, depuis l'adoption du règlement communal sur les magasins de nuit en 2006, le nombre de ces unités d'établissement à Mouscron a été multiplié par cinq.

Ces exploitations sont installées essentiellement en zones d'habitat et d'urbanisation, très dense, et leur exploitation provoque de sérieux troubles à

l'ordre public ne permettant plus aux riverains de bénéficier du calme et de la quiétude auxquels ils peuvent légitimement prétendre, particulièrement la nuit.

Cette situation pourrait amener une désertification des rues et quartiers où ces commerces sont implantés.

La situation décrite ci-dessus m'oblige à mobiliser une importante capacité policière, notamment la nuit ou en soirée :

- De manière réactive, au niveau de notre service d'intervention tant les problèmes générés par l'exploitation de ces établissements sont nombreux : sécurité routière et roulage, différends, ... (cf. point 2 ci-dessus);

- De manière proactive, au niveau des enquêtes judiciaires : la planification de contrôles, la rédaction de procédures et le suivi des dossiers (cf. point 3).

Vu le nombre d'établissements concernés et le créneau horaire problématique, la zone de police n'est pas en mesure de mobiliser une capacité policière suffisante pour mener les contrôles multidisciplinaires plus fréquents.

[...] ».

La partie requérante ne démontre pas que les constats exposés dans ce rapport de police et ses annexes seraient erronés. En conséquence, la critique selon laquelle il ne serait pas démontré que les commerces de nuit engendrent, au vu des spécificités géographiques de la partie adverse, les troubles à l'ordre public décrits et les interventions policières engendrées du fait de ces troubles, manque en fait.

Les critiques quant à l'existence de discriminations entre, d'une part, les commerces de nuit et, d'autre part, les « commerces similaires ouvrant jusqu'à 22 heures », les « “snacks” ouverts après 22 heures », ou encore les débits de boissons, ne sont pas fondées.

Le rapport du 22 juin 2017 explicite les troubles à l'ordre public matériel spécifiquement constatés du fait de l'exploitation des commerces de nuit sur le territoire communal. Il ne ressort pas de ce rapport, ni d'aucune pièce produite par la partie requérante, que des commerces similaires ouvrant jusqu'à 22 heures, les « snacks » ou les bars seraient à l'origine de nuisances comparables à celles des commerces de nuit. Les motifs de fait sur lesquels la partie adverse s'est fondée pour distinguer les commerces de nuit d'autres établissements, en raison des nuisances qu'ils génèrent, ne sont pas valablement démentis par la partie requérante.

La distinction entre les commerces de nuit, soumis à la taxe, et les établissements qui n'y sont pas soumis est pertinente au regard de l'objectif poursuivi par la partie adverse. La partie requérante ne démontre pas que cette justification serait déraisonnable. En conséquence, la différence de traitement n'est

pas constitutive d'une discrimination au sens des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

La critique de légalité afférente au taux de la taxe se confond avec celle exposée à l'occasion du troisième moyen.

Enfin, la critique, formulée dans le mémoire en réplique, au sujet de l'identité de traitement réservée aux commerces de nuit quelle que soit leur localisation sur le territoire de la partie adverse est recevable, puisqu'elle découle de la prise de connaissance du rapport de police du 22 juin 2017. Elle n'est toutefois pas fondée.

Le rapport de police et ses annexes explicitent les atteintes à l'ordre public matériel engendrées par l'exploitation des commerces de nuit sur le territoire communal, pointant effectivement des zones plus problématiques. Il n'en demeure pas moins que ce rapport met en évidence des problèmes généralement rencontrés dans et autour de ce type particulier d'établissements.

La Cour constitutionnelle juge que le législateur fiscal doit pouvoir faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. De telles considérations s'appliquent également aux conseils communaux lorsqu'ils adoptent des règlements-taxe.

Il doit donc être admis que le conseil communal fasse usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation.

Le deuxième moyen n'est pas fondé.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris de « la violation du principe de proportionnalité, de l'erreur manifeste d'appréciation, des articles 1 à 3 de la loi relative à la motivation formelle des actes administratifs du 29 juillet 1991 et de l'excès de pouvoir ».

La partie requérante observe que l'auteur du règlement-taxe attaqué a fixé un taux forfaitaire plus élevé que celui préconisé par la circulaire budgétaire et a

motivé ce taux par la situation particulière dans laquelle elle se trouve, non démontrée.

Elle précise que l'article 3 du règlement-taxé attaqué fixe le taux de la taxe à 5.000 euros. Elle rappelle la teneur de son préambule quant au taux retenu.

Elle considère que le taux de la taxe est manifestement disproportionné, puisqu'il est deux fois plus élevé que le taux préconisé par l'autorité de tutelle. Elle est également d'avis que cette augmentation repose sur des motifs non démontrés. Qui ne peuvent être considérés suffisants ou adéquats.

Dans son mémoire en réplique, la partie requérante renvoie à ses développements antérieurs quant à l'inexactitude des motifs avancés par la partie adverse concernant le nombre et le coût des interventions policières relatives à l'exploitation des magasins de nuit, spécifiquement concernant certaines zones où il apparaît que ces commerces ne génèrent pas de nuisances aussi importantes que la partie adverse l'affirme.

Elle estime qu'au regard des éléments du dossier administratif et notamment des rapports des services de police, il apparaît clairement que le fait d'avoir doublé le montant de la taxe préconisée par l'autorité de tutelle est disproportionné par rapport au coût réel supporté par cette dernière. Il est en effet établi sur la base du dossier administratif que les services de police de la partie adverse interviennent de manière plus importante le jour et que les interventions réalisées de nuit et concernant des magasins de nuit, sont, dans certaines portions du territoire communal, rares.

Dans son dernier mémoire, elle ne revient pas sur ce moyen.

VII.2. Appréciation

Le règlement-taxé attaqué étant un acte administratif de nature réglementaire, il échappe au champ d'application de la loi du 29 juillet 1991, précitée, qui ne vise que les actes administratifs unilatéraux de portée individuelle.

Le contrôle de la proportionnalité d'une taxe doit demeurer marginal. Le Conseil d'État ne peut annuler une taxe établie sans enfreindre aucune disposition législative ou constitutionnelle que s'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe. Cette appréciation doit se faire en tenant compte de tous les résultats des activités des redevables et de l'ensemble des personnes qui sont soumises à la taxe, et pas

seulement en fonction de la seule situation subjective de la société requérante. Il convient de distinguer les taxes réellement prohibitives, qui sont interdites, des taxes seulement dissuasives. Une taxe poursuivant un objectif de dissuasion n'est pas disproportionnée au seul motif que son montant est important.

En l'espèce, la partie requérante se limite à soutenir que le taux de la taxe, fixé à l'article 3 de l'acte attaqué à la somme de 5.000 euros par an et par établissement, est disproportionné sans expliciter en quoi, concrètement, la charge fiscale sur les commerces concernés serait manifestement sans proportion avec leurs facultés contributives, voire prohibitive.

La seule circonstance que le taux retenu dans le règlement-taxe attaqué serait supérieure de 2.030 euros au taux maximal préconisé par la circulaire ministérielle précitée n'emporte pas une telle démonstration. Il en est d'autant moins ainsi que la partie adverse a informé, par un courrier du 20 septembre 2019, de sa volonté de déroger aux taux préconisés dans la circulaire, ce qu'a admis le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, dans son courrier du 9 octobre 2019.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VIII. Indemnité de procédure

La partie adverse sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 13 janvier 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht