

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.563 du 23 février 2000

A.63.604/VI-12.391

En cause : **la Société anonyme "CARMEUSE",**
ayant élu domicile chez
Me Francis HAUMONT, avocat,
rue du Stocquoy 1-3
1300 Wavre,

contre :

la Ville de Fosses-la-Ville.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 mai 1995 par la Société anonyme "CARMEUSE" qui demande l'annulation de la délibération du 6 mars 1995 du conseil communal de Fosses-la-Ville arrêtant un règlement-taxé sur les mines, minières et carrières;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 23 avril 1999 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 5 octobre 1999, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 26 janvier 2000, date à laquelle l'affaire a été remise au 2 février 2000 à 09.30 heures;

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

Entendu, en leurs observations, Mes SCHOLASSE et WAGNER, loco Me HAUMONT, avocat, comparaissant pour la requérante et Me CRAPPE, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis contraire, M. LOMBAERT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que la société requérante exploite sur le territoire des communes de Fosses-la-Ville et de Sambreville, au lieu-dit Aisemont, une carrière de pierre calcaire; qu'elle expose que l'extraction de la pierre se fait sur le territoire de Sambreville et son traitement, par des opérations industrielles de calibrage et de calcination s'effectue sur le territoire de Fosses-la-Ville; qu'elle précise que la commune de Sambreville a établi une taxe sur les mines d'un montant de 2,75 francs par tonne de produit extrait sur son territoire, taxe dont elle s'est acquittée pour des montants de 2.302.906 francs en 1992, de 3.052.123 francs en 1993 et 2.965.562 francs en 1994; que le conseil communal de Fosses-la-Ville a, à son tour, adopté le 6 mars 1995 un règlement-taxa sur les mines, minières et carrières, qui constitue l'acte attaqué par le présent recours et qui est ainsi libellé :

" Le Conseil,

(...)

Vu la situation financière de la ville;

Vu le procès-verbal d'enquête de commodo et incommodo;
sur la proposition du Collège des Bourgmestre et Echevins;

Après en avoir délibéré;

Par 10 voix pour, 9 voix contre et - abstention;

A R R E T E

Art.1er - Il est établi pour les exercices 1995 à 1997 une taxe communale annuelle sur les mines, minières, carrières, carrières à ciel ouvert et terrils en exploitation au 1er janvier de l'exercice d'imposition, qu'ils aient ou non leur siège social ou administratif dans la commune.

Art. 2. La taxe est due solidairement par l'exploitant et par le propriétaire.

Art. 3. La taxe est fixée à 2,75 francs par tonne de produits exploités durant l'année antérieure à l'exercice d'imposition. Par produit exploité, il faut entendre les produits destinés directement ou indirectement à la commercialisation, en ce compris les déchets commercialisés. A cet égard, doivent être considérés comme produits destinés à la commercialisation, les substances minérales exploitées en vue de la fabrication de la chaux, des ciments, des dolomies et des fondations de voirie.

Art. 4. Les entreprises assujetties à la taxe sont tenues de fournir dans le mois de la demande émanant de l'administration communale, un relevé récapitulatif complet faisant apparaître les tonnages exploités quelle que soit la destination de ceux-ci. Ce relevé sera appuyé de toutes les pièces probantes nécessaires au contrôle dudit relevé; ce dernier pouvant également être réalisé sur place par des agents de l'Administration Communale sans déplacement des pièces probantes. L'Administration Communale accepte aussi que ces renseignements lui soient fournis par l'envoi d'une attestation du commissaire réviseur agréé par les sociétés intéressées. Celles-ci seront tenues de fournir les renseignements nécessaires dans les 30 jours de l'envoi, par l'Administration Communale, des déclarations annuelles relatives à la taxation susdite.

Art. 5. A défaut de déclaration ou en cas d'insuffisance de celle-ci, le contribuable est imposé d'office, d'après les éléments dont l'administration communale peut disposer, sauf le droit de réclamation et de recours.

Art. 6. Tout contrevenant aux dispositions du présent règlement est puni, sans préjudice de la taxe due et des intérêts de retard d'une amende égale à la taxe, et en cas de récidive dans les douze mois, d'une amende égale au double de cette taxe.

Art. 7. Le conseil communal peut transiger avec le contrevenant sur l'amende. Pour être recevable, toute demande de transaction doit parvenir à l'administration communale dans les huit jours de la notification du procès-verbal constatant la contravention.

Art. 8. A défaut de transaction, les contraventions seront portées devant le tribunal répressif. Les amendes sont recouvrées par le receveur communal.

Art. 9. Le recouvrement de la taxe est poursuivi conformément aux règles établies par la loi pour la perception des impôts d'Etat sur les revenus.

Art.10. La taxe est payable dans les deux mois de l'envoi de l'avertissement-extrait du rôle. A défaut de paiement dans ce délai, il est fait application des règles relatives aux intérêts de retard en matière d'impôts sur le revenu.

Art. 11. Le redevable peut introduire une réclamation auprès de la Députation Permanente du Conseil Provincial. Pour être recevables, les réclamations doivent être faites par écrit, motivées et remises ou présentées par envoi postal dans les trois mois de la délivrance de l'avertissement-extrait du rôle. Le réclamant ne doit pas justifier du paiement de la taxe. Cependant, l'introduction de la réclamation ne dispense pas de l'obligation de payer celle-ci dans le délai imparti";

que ce règlement a été publié le 19 mai 1995 par voie d'affichage; que le 16 mars 1995, la requérante a adressé une réclamation au Gouverneur de la Province de Namur; que le 20 avril 1995, la Députation permanente du Conseil provincial de Namur a décidé de ne prendre aucune mesure de suspension ou d'annulation dudit règlement; que le Gouverneur a décidé de ne pas prendre de recours auprès du Gouvernement wallon;

que la requérante a été invitée à rentrer, pour l'exercice 1995, le formulaire de déclaration en vue de la perception de la taxe litigieuse; qu'elle rentra ce formulaire le 21 avril 1995 en y précisant qu'elle n'avait, ni durant cet exercice, ni avant celui-ci, procédé à l'exploitation de roche, ce dont la partie adverse s'étonna dans une lettre

du 18 mai 1995 qui invitait la requérante à revoir sa déclaration;

Considérant qu'un moyen, le premier de la requête, est pris "de la violation de la loi du 14 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux et de l'arrêté royal du 2 août 1860 relatif au montant des revenus de 1859 et à l'indemnité pour traitement d'attente du personnel, par suite de l'abolition des octrois", en ce que "l'acte attaqué fixe une taxe de 2.75 francs par tonne de produit exploité destiné à la commercialisation, et établit ainsi un octroi interdit par la législation précitée"; que la requérante rappelle que, suivant la définition adoptée par le Conseil d'Etat, l'octroi suppose un acte, une opération ou un fait dont l'accomplissement entraîne l'obligation de payer une taxe frappant les matières traitées et dont les montants sont fixés par référence à ces matières mises en oeuvre dans les opérations et sont mesurés après chacune d'elles; qu'elle observe qu'une taxe doit être qualifiée d'octroi et est, partant, interdite lorsque :

- le fait générateur de cette taxe est, comme le prévoit l'arrêté du 2 août 1860 précité, "la fabrication ou l'extraction de certains produits dans l'intérieur de la commune", et ce indépendamment du mode de perception de la taxe;
- la taxation a pour objet des biens matériels ou des marchandises bien déterminées, c'est-à-dire des "produits destinés directement ou indirectement à la commercialisation";
- la base de la taxation est constituée par la quantité de matières traitées;

qu'elle soutient qu'en l'espèce, la taxe instaurée par la délibération attaquée répond à tous ces critères, car elle est due sur les produits extraits du sol exploités et est calculée sur les quantités de ces produits, à savoir à raison de 2,75 francs par tonne;

Considérant que la partie adverse répond que l'exploitation d'une carrière ne peut être considérée comme un acte isolé, qu'elle constitue, au contraire, une situation durable par nature et qu'une taxe qui la frappe ne saurait, partant, être qualifiée d'octroi; qu'elle souligne qu'en l'espèce, la taxe ne frappe pas des opérations successives d'extraction et de traitement de la pierre, mais un ensemble d'opérations réparties sur une période déterminée, à savoir durant l'année antérieure à l'exercice d'imposition; qu'elle fait observer que "la loi du 18 juillet 1860 tendait à supprimer divers mécanismes institués à l'époque par les conseils communaux qui, en vue de protéger leurs industries et leur commerce, traitaient différemment, dans leurs règlements-taxes, les produits importés, exportés ou en transit, selon qu'ils étaient fabriqués ou récoltés à l'intérieur des limites de la commune ou à l'extérieur, (de sorte qu')en définitive, les "octrois" constituaient de véritables droits de douane internes que le pouvoir central voulait abolir afin d'assurer la liberté du commerce"; que, selon elle, la taxe litigieuse ne constitue nullement un droit de douane destiné à protéger les entreprises de la commune, dès lors qu'elle vise toutes les sociétés exploitant des mines, minières, carrières, carrières à ciel ouvert et terrils; qu'elle soutient qu'en réalité, il y va d'une taxe directe, enrôlée annuellement à charge des exploitants;

Considérant que, dans son mémoire en réplique et dans son dernier mémoire, la requérante fait notamment observer :

- que la technique de recouvrement de la taxe litigieuse sous forme d'enrôlement ne peut avoir d'incidence sur la qualification de cette taxe, spécialement depuis que la loi du 23 décembre 1986 relative aux taxes provinciales et locales a fait perdre une bonne partie de l'intérêt pratique que revêtait la distinction entre impôts directs et impôts indirects, de sorte qu'une taxe

recouvrée par enrôlement peut, nonobstant, être tenue pour un octroi;

- que l'extraction et l'exploitation de la pierre, si elles supposent nécessairement des établissements spécialisés, ne peuvent s'analyser que comme l'extraction et la fabrication d'un produit déterminé, expressément visées par l'arrêté royal du 2 août 1860;
- que la suppression des octrois communaux se justifiait, non seulement par la volonté de mettre fin à des politiques locales protectionnistes, mais aussi par celle de limiter les entraves à la libre concurrence et à la liberté du commerce et de l'industrie, lesquelles sont indiscutablement entravées en l'espèce;
- que la loi du 18 juillet 1860 ne se borne pas à interdire les taxes qui frapperaient différemment les marchandises locales et les produits importés, car c'est la taxation de certaines opérations elles-mêmes qui est interdite;
- que, malgré le libellé du règlement attaqué, "c'est bien chaque opération concrète de traitement de la pierre qui subit la taxation";

Considérant qu'en son article 1^{er}, la loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux dispose :

" § 1^{er}. Les impositions communales indirectes connues sous le nom d'octroi sont abolies.

§ 2. elles ne pourront être rétablies";

Considérant que, par cette disposition, le législateur a entendu bannir un impôt qui, dans son principe même, selon les travaux préparatoires de ladite loi, heurtait la liberté du commerce et créait "des intérêts antagonistes au reste du royaume, une guerre des tarifs, une guerre à l'état latent, mais des plus pernicieuses pour la consolidation de l'unité nationale";

Considérant qu'un octroi se définit comme un impôt indirect de consommation grevant le produit qui en est

l'objet et venant ainsi s'ajouter à son prix, pour atteindre en définitive le consommateur; que ce qui le caractérise essentiellement est qu'il grève le produit lui-même;

Considérant que des travaux préparatoires de la loi du 18 juillet 1860 ainsi que de l'arrêté royal du 2 août 1860 relatif au montant des revenus de 1859 et à l'indemnité pour traitement d'attente du personnel, par suite de l'abolition des octrois, qui a porté exécution de ladite loi, il ressort que doivent être compris parmi les octrois prohibés, non seulement les droits de douanes ou les droits similaires, mais aussi de manière générale les droits "sur la fabrication ou l'extraction de certains produits dans l'intérieur de la commune"; que sont explicitement visées, notamment, les taxes qui, perçues sur l'extraction ou le traitement de produits du sol, comme la pierre, à l'exclusion des produits étrangers de même nature, affectent nécessairement la libre circulation de ces produits à l'extérieur de la commune;

Considérant que la circonstance qu'une telle taxe serait calculée en fonction des quantités extraites ou traitées durant l'année précédant l'exercice d'imposition et serait perçue par enrôlement n'a trait qu'à des modalités de perception; qu'elle n'affecte, en rien, la nature de la taxe; que celle-ci revêt le caractère d'octroi lorsqu'elle est due par le fait même de l'extraction du produit ou de son traitement, même si cette extraction ou ce traitement requièrent le plus souvent des installations fixes gérées par des professionnels, et lorsque, de ce fait, elle ne peut être tenue pour un impôt direct frappant une situation durable, c'est-à-dire l'exercice d'une profession plutôt que le fait même de l'extraction du produit ou de son traitement;

Considérant qu'en l'espèce, la taxe grève "les mines, minières, carrières, carrières à ciel ouvert et

terrils" établis sur le territoire de la commune, est "due solidairement par l'exploitant et le propriétaire", est calculée "par tonne de produits exploités, (c'est-à-dire) de produits destinés directement ou indirectement à la commercialisation, en ce compris les déchets commercialisés, (à savoir) les substances minérales exploitées en vue de la fabrication de la chaux, des ciments, des dolomies et des fondations de voirie" et est perçue sur la base d'un relevé récapitulatif faisant apparaître "les tonnages exploités" quelle que soit la destination de ceux-ci; que cette taxe ne peut, partant, s'analyser que comme un octroi, tel qu'il vient d'être défini; qu'en effet, elle grève un produit du sol qui sera traité en vue de la fabrication de produits commercialisables, est due aussi bien par l'exploitant que par le propriétaire, est basée sur les quantités extraites et exploitées et frappe même les déchets; que ce n'est donc pas l'exercice d'une profession ou d'une industrie, mais bien le fait même de la fabrication, après extraction, d'un produit du sol, y compris les déchets, qui donne lieu à l'imposition, laquelle apparaît ainsi comme une imposition indirecte; que le moyen est bien fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la délibération du 6 mars 1995 du conseil communal de Fosses-la-Ville arrêtant un règlement-taxe sur les mines, minières et carrières.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que la délibération annulée.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 4.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-trois février deux mille par :

MM. CLOSSET,	président de chambre,
HANSE,	conseiller d'Etat,
LEWALLE,	conseiller d'Etat,
HARMEL,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

Ch.-L. CLOSSET.