

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.215 du 25 novembre 2021

A. 230.261/XV-4373

En cause : **la société anonyme KARIM EXPORT,**

ayant élu domicile chez
M^e Philippe DESTREE, avocat,
rue Rondfontaine, 29
4870 Trooz,

contre :

la commune de Molenbeek-Saint-Jean, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^{es} Véronique VANDEN ACKER, François VISEUR et
Louise LAPERCHE, avocats,
avenue Louise, 140
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête, introduite le 17 février 2020, la société anonyme (SA) Karim Export demande l'annulation du « règlement-taxe sur les entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion destinés à la vente en Belgique ou à l'exportation, adopté par le conseil communal de la commune de Molenbeek-Saint-Jean, en sa séance du 18 décembre 2019 ».

II. Procédure

L'avis prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État a été publié au Moniteur belge du 5 août 2020.

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 15 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 novembre 2021.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^e Philippe Destrée, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et M^e Sophia Azzoug, *loco* M^{es} Véronique Vanden Acker, François Viseur et Louise Laperche, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint au Conseil d'État, a été entendue 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. Antérieurement au règlement-taxe attaqué, le conseil communal de la partie adverse a adopté plusieurs règlements-taxe visant les « entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion destinés à la vente en Belgique ou à l'exportation ». Il s'agit des actes suivants:

- Le règlement-taxe du 17 octobre 2002 pour les exercices 2002 à 2006;
- Le règlement-taxe du 16 décembre 2004 pour les exercices 2005 à 2006;
- Le règlement-taxe du 23 novembre 2006 pour les exercices 2007 à 2011;
- Le règlement-taxe du 22 novembre 2007 pour les exercices 2008 à 2011;
- Le règlement-taxe du 17 novembre 2011 pour les exercices 2012 à 2016;
- Le règlement-taxe du 26 novembre 2014 pour les exercices 2015 à 2018;
- Le règlement-taxe du 16 décembre 2015 pour les exercices 2016 à 2018;
- Le règlement-taxe du 25 janvier 2017 pour les exercices 2017 à 2018;
- Le règlement-taxe du 17 décembre 2018 pour l'exercice 2019.

2. Le 18 décembre 2019, le conseil communal de la partie adverse adopte un règlement-taxe « sur les entreprises liées principalement au commerce de

véhicules d'occasion destinés à la vente en Belgique ou à l'exportation – Renouvellement et modification » pour les exercices fiscaux 2020 à 2025.

Le préambule de ce règlement-taxa est rédigé comme il suit :

« Vu les articles 41, 162 et 170, § 4, de la Constitution;
Vu les articles 117 et 252 de la Nouvelle Loi communale;
Vu l'ordonnance du 3 avril 2014, relative à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes communales;
Vu le règlement de la taxe sur les entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion destinés à la vente en Belgique ou à l'exportation, établi par décision du Conseil communal du 17 décembre 2018 pour l'exercice 2019;
Considérant que l'objectif principal poursuivi par la présente taxe est de procurer à la commune de Molenbeek-Saint-Jean les moyens financiers nécessaires à ses missions et aux politiques qu'elle entend mener, ainsi que d'assurer son équilibre financier;
Considérant la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle 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 nuisible (voir CE, 5 octobre 2004, n° 135.709 ; CE, 18 avril 2008, n° 182.145);
Considérant que le type d'activité visé par le présent règlement porte atteinte à l'environnement et engendre des charges supplémentaires, notamment en matière de maintenance et de sécurisation des voiries et de renforcement de surveillance policière, sans qu'il y ait une contrepartie financière;
Considérant que dans l'exercice de son autonomie fiscale reconnue par la Constitution, la commune choisit librement les taxes qu'elle entend lever ou augmenter;
Considérant qu'il est équitable que ces entreprises contribuent au redressement financier de la commune;
Vu la situation financière de la commune;
Considérant qu'il y a lieu de renouveler et de modifier ce règlement-taxa en instaurant un plafond de taxation;
Sur proposition du Collège des Bourgmestre et Échevins; ».

Son dispositif est le suivant :

« Article 1
Il est établi au profit de la commune, pour les exercices 2020 à 2025 inclus, une taxe annuelle sur les entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion destinés soit à la vente en Belgique soit à l'exportation.

Article 2

Pour l'application du présent règlement, il faut entendre par “entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion”, les commerces, dépôts et autre espaces, bâtis ou non, visibles ou non de la voie publique, dans lesquels une activité liée principalement au commerce de véhicules d'occasion est susceptible d'être exercée, sans que ces lieux soient nécessairement munis de l'équipement et du matériel adéquats.

Article 3

La taxe a pour base la surface brute (aires d'exposition, de manœuvres, de triage, de traitement, de stockage, ... etc.), située dans les locaux ou sur les terrains non entièrement clos ou en plein air, utilisés pour exercer l'activité visée à l'article 1^{er} du présent règlement.

À défaut de preuve contraire, les renseignements repris dans les fichiers du Cadastre et dans les relevés régionaux de situation existante du Plan Régional d'Affectation du Sol (PRAS) font foi.

Article 4

La taxe est due annuellement et fixée à 24,00 EUR par m² de surface brute telle que mentionnée ci-dessus avec un plafond de 50.000,00 EUR;

Article 5

La taxe est due par l'exploitant. Le propriétaire, personne physique ou morale, du bien bâti ou non bâti, est solidairement responsable du paiement de la taxe due par le redevable.

[...]

Article 13

Le présent règlement est applicable à partir du 1^{er} janvier 2020 et remplace le règlement approuvé par le Conseil communal en sa séance du 17 décembre 2018 ».

Il s'agit du règlement-taxa qui est ici attaqué.

Ce même règlement-taxa fait l'objet d'un autre recours en annulation, enrôlé sous le numéro A.230.309/XV-4381.

3. Le 26 décembre 2019, le règlement-taxa du 18 décembre 2019 est publié par voie d'affichage.

4. Par un courrier du 19 février 2020, l'autorité de tutelle informe la partie adverse que le règlement-taxa du 18 décembre 2019 ne soulève pas d'objection de sa part.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris « de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, VI, 3°, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, du principe de sécurité juridique, de la liberté du commerce et de l'industrie, des articles II.3 et II.4 du Code de Droit économique, du principe de proportionnalité, du principe général de droit administratif de motivation matérielle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation ».

Dans une première branche, la partie requérante critique le fait que seules sont visées par le règlement-taxa attaqué, les entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion destinés soit à la vente en Belgique soit à l'exportation, à savoir les commerces, dépôts et autres espaces, bâtis ou non, visibles

ou non de la voie publique, dans lesquels une activité liée principalement au commerce de véhicules d'occasion est susceptible d'être exercée, sans que ces lieux soient nécessairement munis de l'équipement et du matériel adéquats.

Elle en déduit que les commerces de véhicules neufs qui pratiquent accessoirement la vente de véhicules d'occasion sont, quant à eux, exonérés de la taxe adoptée par le règlement-taxe attaqué.

Elle indique qu'il est fréquent qu'un concessionnaire qui vend des véhicules neufs, vende également des véhicules d'occasion. Elle souligne que le règlement-taxe attaqué prend d'ailleurs cette situation en compte puisqu'il vise une activité liée « principalement » au commerce de véhicules d'occasion.

Si elle n'ignore pas l'arrêt n° 236.487 du 22 novembre 2016, elle estime que le règlement-taxe attaqué, en violation des principes d'égalité et de non-discrimination, ne prévoit pas le moindre critère permettant de déterminer ce que l'on doit entendre par une activité liée « principalement » au commerce de véhicules d'occasion. Elle se demande si le critère de différenciation se trouve dans le nombre de véhicules neufs, dans le chiffre d'affaires ou dans le bénéfice relatif aux véhicules neufs vendus par rapport aux mêmes données concernant les véhicules d'occasion. Elle envisage également une appréciation qui serait prise de la surface consacrée, du personnel affecté ou des investissements (im)mobiliers et/ou financiers propres à cette activité, ou au regard du nombre des exploitations. Elle s'interroge sur les éléments qui caractérisent ce critère de différenciation.

Dans ce contexte, elle se demande comment l'autorité peut effectuer le recensement des entreprises potentiellement visées par le règlement-taxe attaqué.

Elle conclut qu'à défaut de critères déterminés et pertinents, le règlement-taxe attaqué doit être annulé, étant potentiellement source d'arbitraire et d'inégalité dans son application.

Dans une deuxième branche, elle soutient qu'il n'y a pas de justification objective et raisonnable quant à l'exonération des entreprises pratiquant « principalement » le commerce de véhicules neufs et, par ailleurs, la vente de véhicules d'occasion, par rapport aux entreprises ne pratiquant que le commerce de véhicules d'occasion. Elle expose qu'un concessionnaire de véhicules neufs vend généralement beaucoup de véhicules d'occasion, ce qui lui semble ne pouvoir guère être contesté, de sorte qu'il va donc utiliser pour son commerce de véhicules

d'occasion, des surfaces de terrains (visibles ou non depuis la voie publique) pour y entreposer, stocker et commercialiser les véhicules rachetés.

Elle ajoute que s'il s'agissait de s'appuyer sur le critère du chiffre d'affaires ou du bénéfice d'une activité par rapport à l'autre, se poserait la question de savoir s'il est conforme aux principes d'égalité et de non-discrimination, que soit exonéré par le règlement-taxe attaqué, un commerce qui dégagerait un chiffre d'affaires plus important pour les ventes de véhicules neufs par rapport aux ventes de véhicules d'occasion, alors que le chiffre d'affaires de ses ventes de véhicules d'occasion serait plus important que le chiffre d'affaires de l'entreprise qui ne pratiquerait que le négoce de véhicules d'occasion et qui serait, partant, indubitablement soumise à la taxe.

Elle fait valoir que, dans l'hypothèse où un commerce de véhicules neufs et d'occasion vend principalement des véhicules neufs (le cas échéant sur deux sites d'exploitation distincts) pour un chiffre d'affaires de 600 et des véhicules d'occasion pour un chiffre d'affaires de 400, en sorte que la vente de véhicules neufs soit « principale » en volume de chiffre d'affaires, et qu'un autre commerce exerçant exclusivement une activité de vente de véhicules d'occasion réalise un chiffre d'affaires de 300, il en découlera que le premier commerce est exonéré de la taxe au contraire du second qui a pourtant un chiffre d'affaires inférieur si l'on ne considère que les ventes de véhicules d'occasion. Elle souligne que ce constat n'est pas sans incidence car, sur le plan concurrentiel, les commerces de véhicules d'occasion qui souffrent de la taxe vont nécessairement devoir la répercuter dans leurs prix, au contraire des commerces exonérés de la taxe.

Elle en déduit que l'acte attaqué favorise le commerce de véhicules d'occasion de certaines entreprises, de manière manifestement inégalitaire.

Elle écrit encore que si l'on pouvait démontrer que les nuisances occasionnées par ces deux types de commerce, pour ce qui concerne leurs activités de vente de véhicules d'occasion, ne seraient pas potentiellement identiques pour l'environnement et la sécurité en raison des conditions de commercialisation de ces véhicules qui ne seraient pas les mêmes, ce qui reste, selon elle, à démontrer et qui peut être source d'arbitraire, ces considérations qui figurent dans le préambule, ne sont pas comme telles reprises et définies précisément dans le règlement-taxe attaqué.

Elle est ainsi d'avis qu'il y a, eu égard à l'importance potentielle de la base de la taxe, un impact indéniable sur la concurrence entre les entreprises selon qu'elles sont visées ou non par la taxe.

Dans une troisième branche, elle critique le fait que l'article 2 du règlement-taxe attaqué se réfère aux commerces dans lesquels une activité liée principalement au commerce de véhicules d'occasion est susceptible d'être exercée, « sans que ces lieux soient nécessairement munis de l'équipement et du matériel adéquats ». Elle constate que ce libellé n'est pas autrement défini, ce qui lui semble être source d'inégalité et d'arbitraire.

Elle critique le fait qu'alors que les règlements-taxe de la partie adverse pour les exercices antérieurs prévoyaient déjà ce libellé, elle a été soumise à la taxe, malgré le fait qu'elle a effectué des investissements importants en termes d'infrastructures et d'autres équipements. Elle en déduit que l'autorité communale a du mal à identifier les entreprises visées par la taxe. Selon elle, l'imprécision de l'acte attaqué est source d'arbitraire et d'inégalité.

Dans une quatrième branche, elle conteste la base de calcul de la taxe, prévue à l'article 3 du règlement-taxe attaqué, qui lui paraît très particularisée, dès lors que l'on entend par « locaux », un lieu fermé. Elle en déduit que la surface d'un hangar couvert mais non fermé n'est donc pas prise en compte par le règlement-taxe attaqué, dès lors qu'elle n'est pas confinée dans un « local » et qu'il ne s'agit pas d'un terrain (non entièrement clos ou en plein air).

Elle est d'avis qu'une telle exclusion n'est pas justifiée et est source d'inégalité ou d'arbitraire.

Sur la première branche, la partie adverse estime que les définitions reprises aux articles 1^{er} et 2 du règlement-taxe attaqué sont suffisamment précises, comme le Conseil d'État l'a jugé dans l'arrêt n° 236.487 du 22 novembre 2016, lequel a été prononcé dans le cadre d'un recours à l'encontre d'un de ses règlements-taxe antérieurs.

Elle fait valoir qu'un jugement du 20 février 2020 du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles se prononce dans le même sens sur un de ses règlements-taxe antérieurs.

Pour le surplus, elle observe que la partie requérante ne conteste pas exercer une activité liée principalement au commerce de véhicules d'occasion destinés soit à la vente en Belgique soit à l'exportation, de sorte qu'elle ne dispose pas de l'intérêt requis au moyen.

En réplique, sur la première branche, la partie requérante rappelle qu'elle exerce un commerce de véhicules d'occasion, en manière telle qu'elle a un intérêt objectif, né et actuel à souhaiter une application non arbitraire du règlement-taxe attaqué, dès lors qu'étant passible de la taxe, elle se retrouve face à des entreprises concurrentes qui commercialisent des véhicules neufs et des véhicules d'occasion et qui ne sont pas soumises à une taxe dont le montant est important.

Elle indique que pour l'année 2016, elle a été redevable d'un montant de 43.560 euros au titre de la taxe litigieuse.

Elle en conclut qu'en toute hypothèse, le règlement-taxe attaqué apparaît comme étant une source d'inégalité et d'arbitraire, à défaut de critères clairs, précis et pertinents, permettant aux contrôleurs de la partie adverse de correctement l'appliquer. Il n'est pas exclu, selon elle, que certains vont privilégier le chiffre d'affaires, d'autres la surface d'exploitation, ou encore le nombre de véhicules vendus.

Quant à la deuxième branche, elle fait valoir qu'elle a exposé de lourds investissements dans son infrastructure immobilière (couverte), au contraire des (petits) vendeurs de véhicules d'occasion qui opèrent, sans guère de support, à même la voie publique (où ces derniers déchargent leurs véhicules), et avec lesquels elle est malheureusement assimilée. Elle précise disposer d'une entrée pour les camions et d'une entrée pour les véhicules, d'aires de parking intérieures et couvertes sur trois étages, dédiées aux véhicules destinés, soit à la vente, soit à l'entreposage, soit à son personnel. Elle souligne encore qu'elle dispose de bureaux administratifs et qu'elle emploie du personnel, en règle avec la législation sociale et le paiement des cotisations sociales. Elle évalue son investissement en gros œuvre à un montant de 1.047.228,26 euros. Au vu de l'ensemble de ces éléments, elle affirme que son activité commerciale est organisée et structurée et qu'elle s'apparente à celle des vendeurs de véhicules neufs et d'occasion.

Elle critique aussi la pertinence de l'étude d'octobre 2014 produite par la partie adverse et s'interroge sur la qualité de ses auteurs et de son origine. Elle relève qu'il ressort de ce document qu'elle a « réalisé récemment des investissements d'une valeur de 7 millions d'euros pour aménager des espaces de stockage supplémentaires ».

Elle estime qu'il n'y a dès lors pas de justification objective et raisonnable à l'exonération des commerces de véhicules neufs pratiquant, par ailleurs, la vente de véhicules d'occasion.

Elle déduit du règlement-taxe attaqué que les commerces de vente de véhicules neufs, qui commercialisent les véhicules qu'ils reprennent (aux acheteurs de nouveaux véhicules), même dans des proportions importantes, ne sont pas visés par la taxe.

Elle considère, en outre, qu'il n'est pas suffisant de prétendre que l'objectif de la taxe est de procurer des ressources financières à la partie adverse dès lors qu'il s'agit là d'un objectif qui est propre à chaque taxe.

En ce qui concerne l'aspect environnemental, elle insiste sur les frais importants qu'elle a exposés pour isoler son activité, ainsi qu'en matière d'élimination des déchets et précise qu'elle respecte les heures normales d'ouverture de son commerce afin de ne pas engendrer de nuisances pour le voisinage.

Elle répète qu'il n'est pas démontré que les nuisances environnementales occasionnées par un commerce de véhicules neufs pratiquant également la vente de véhicules d'occasion ne seraient pas potentiellement similaires à celles qui résulteraient d'un commerce de véhicules d'occasion.

À propos de la troisième branche, elle critique une nouvelle fois qu'on assimile son activité à celle des « petites entreprises indépendantes » qui utilisent fréquemment la voie publique pour leurs activités alors qu'elle a, pour sa part, consenti à des investissements importants pour améliorer le stockage de ses véhicules et pour le déchargement de ceux-ci sur des aires privatives, à l'intérieur de ses infrastructures. Elle dit ne pas comprendre pourquoi elle n'est pas assimilée aux entreprises qui commercialisent des véhicules neufs avec lesquelles elle aurait davantage de points en commun.

Sur la quatrième branche, elle conteste l'argumentation de la partie adverse selon laquelle la définition querellée permettrait la taxation d'un hangar couvert mais non fermé alors que celle-ci vise expressément les « terrains non entièrement clos ou en plein air ». Elle fait valoir qu'un terrain n'est, par définition, pas couvert ou construit, raison pour laquelle le règlement-taxe a prévu la taxation des « locaux ou terrains ».

Elle est d'avis que les termes « non entièrement clos ou en plein air » ne peuvent se rapporter aux locaux, la phrase n'ayant alors aucun sens.

Elle relève avoir interjeté appel du jugement du 20 février 2020 du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, dont s'autorise la partie adverse.

Dans son dernier mémoire, à propos de la première branche, elle maintient que le règlement-taxe ne permet pas de déterminer sur la base de quels critères précis il sera décidé si un commerce de véhicules exerce, à titre principal, une activité de vente de véhicules d'occasion. Or, se fondant sur des arrêts de la Cour constitutionnelle, elle rappelle que le principe de légalité exige que la loi fiscale contienne des critères précis, prévisibles, non équivoques et clairs au moyen desquels il peut être décidé qui est redevable et pour quel montant. Or, à son estime, tel n'est pas le cas en l'espèce.

En ce qui concerne la deuxième branche, elle répète que l'adverbe « principalement » qui apparaît dans la définition des entreprises soumises à la taxe, a pour objectif d'éviter que ceux qui vendent des véhicules neufs soient également visés par le règlement-taxe attaqué alors qu'ils pratiquent aussi la vente de véhicules d'occasion et qu'il y a ainsi une différence de traitement qui n'est pas justifiée objectivement. Par ailleurs, elle ne comprend pas pourquoi elle est assimilée à des exploitants qui utilisent la voie publique pour leur commerce de véhicules d'occasion alors que tel n'est pas son cas, vu les investissements qu'elle a réalisés en site propre pour stocker ses véhicules et pour les décharger, comme les concessionnaires de véhicules neufs. Elle indique que cela fait près de 40 ans qu'elle exerce son activité dans ce quartier.

Pour la troisième et la quatrième branches, elle s'en réfère à l'essentiel de ses précédents écrits de procédure.

IV.2. Appréciation

Pour être recevable, le moyen doit comporter l'indication de la règle de droit qui a été violée ainsi que la manière dont elle a été enfreinte, sans qu'il n'y ait toutefois lieu de faire preuve d'un formalisme excessif.

En l'occurrence, les développements du premier moyen ne permettent pas de comprendre en quoi, à l'estime de la partie requérante, l'article 6, § 1^{er}, VI, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles aurait été méconnu.

Les règles constitutionnelles relatives à l'égalité devant l'impôt, consacrées 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.

La Cour constitutionnelle juge que les législateurs disposent d'une large marge d'appréciation pour déterminer ce qui doit être taxé et dans quelle mesure ces éléments doivent l'être (C. C., 7 mai 2020, n° 60/2020, B.7 et B.8, C. C., 23 avril 2020, n° 53/2020, B.6.6.). Par ailleurs, la même Cour décide 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 (C. C., 20 novembre 2019, n° 187/2019, B.3.). De telles considérations s'appliquent également aux conseils communaux lorsqu'ils adoptent des règlements-taxe.

a) Sur la première branche

Quand bien même la partie requérante n'exerce qu'un commerce de vente de véhicules d'occasion, elle a intérêt à la première branche du premier moyen dès lors qu'à la supposer fondée, elle est bien de nature à avoir une incidence sur le sens du règlement-taxe attaqué et, partant, sur le régime qui lui est applicable, que le règlement-taxe soit annulé sans réfection consécutive ou qu'il soit modifié dans le cadre d'une réfection afin de prévoir des dispositions applicables qui lui seraient éventuellement plus favorables.

L'article 1^{er} du règlement-taxe attaqué prévoit que la taxe annuelle litigieuse vise « les entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion destinés soit à la vente en Belgique soit à l'exportation ».

L'article 2 du même règlement-taxe précise la définition des « entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion », de la manière suivante:

« les commerces, dépôts et autre espaces, bâtis ou non, visibles ou non de la voie publique, dans lesquels une activité liée principalement au commerce de véhicules d'occasion est susceptible d'être exercée, sans que ces lieux soient nécessairement munis de l'équipement et du matériel adéquats ».

Dans son arrêt n° 236.487 du 22 novembre 2016, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

« Considérant, sur la première branche, que la notion d'«entreprise liée principalement au commerce de véhicules d'occasion», telle que définie à l'article 2 du règlement, avec la précision qu'il s'agit des «commerces, dépôts et autres espaces, bâtis ou non, visibles ou non de la voie publique, dans lesquels une activité liée principalement au commerce de véhicules d'occasion est susceptible d'être exercée, sans que ces lieux soient nécessairement munis de l'équipement et du matériel adéquats», présente un degré suffisant de précision pour identifier les personnes tenues au paiement de la taxe; qu'en cas de doute, il appartiendra à l'autorité communale ou aux juridictions compétentes en matière fiscale de déterminer si l'activité d'une entreprise en rapport avec le commerce de véhicules d'occasion est principale ou accessoire; (...) ; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé ».

La critique de légalité au regard des articles 10, 11 et 172 de la Constitution qui découle de cette première branche du moyen s'identifie à celle tranchée par l'arrêt précité et les éléments en fait et en droit sont assimilables. Il n'y a pas lieu de se départir de cette jurisprudence.

Le risque de la discrimination alléguée ne résulte pas du règlement-taxe attaqué mais de l'application concrète qui pourrait en être faite, ce qui échappe aux prérogatives du Conseil d'État.

Si le Conseil d'État est compétent pour connaître des recours en annulation introduits à l'encontre des règlements-taxes adoptés par les collectivités locales, le tribunal de première instance a la compétence exclusive de connaître, conformément à l'article 10 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 3 avril 2014 relative à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes communales, des recours juridictionnels introduits à l'encontre des décisions individuelles de taxation des redevables concernés prises par les organes compétents visés à l'article 9 de l'ordonnance précitée.

Il en résulte qu'à l'occasion du présent recours, il ne peut être tranché de questions de droit propres à l'exécution donnée par la partie adverse à l'acte attaqué, sauf à empiéter sur les compétences du juge judiciaire. Ainsi, le contrôle de la légalité du règlement-taxe par le Conseil d'État doit se limiter à la portée qui lui est donnée au jour de son adoption, les mesures d'exécution postérieures intervenues ne pouvant pas être considérées comme ayant une influence déterminante sur celle-ci.

La première branche du premier moyen n'est pas fondée.

b) Sur la deuxième branche

En l'espèce, le préambule du règlement-taxé attaqué est rédigé comme suit :

« [...] Considérant que l'objectif principal poursuivi par la présente taxe est de procurer à la commune de Molenbeek-Saint-Jean les moyens financiers nécessaires à ses missions et aux politiques qu'elle entend mener, ainsi que d'assurer son équilibre financier; Considérant la jurisprudence du Conseil d'État selon laquelle 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 nuisible (voir CE, 5 octobre 2004, n° 135.709 ; CE, 18 avril 2008, n° 182.145); Considérant que le type d'activité visé par le présent règlement porte atteinte à l'environnement et engendre des charges supplémentaires, notamment en matière de maintenance et de sécurisation des voiries et de renforcement de surveillance policière, sans qu'il y ait une contrepartie financière; Considérant que dans l'exercice de son autonomie fiscale reconnue par la Constitution, la commune choisit librement les taxes qu'elle entend lever ou augmenter; Considérant qu'il est équitable que ces entreprises contribuent au redressement financier de la commune; Vu la situation financière de la commune; Considérant qu'il y a lieu de renouveler et de modifier ce règlement-taxé en instaurant un plafond de taxation; [...] ».

La taxe litigieuse est notamment justifiée par « le type d'activité visé par le présent règlement » qui « porte atteinte à l'environnement ».

La partie requérante ne critique pas spécifiquement les autres objectifs fondant le règlement-taxé attaqué, en manière telle que c'est bien l'admissibilité du règlement-taxé au regard de l'objectif environnemental seul qu'il y a lieu de vérifier.

Dans l'arrêt n° 236.487, précité, le Conseil d'État a jugé ce qui suit :

« Considérant, sur la deuxième branche, que les entreprises d'import-export de véhicules automobiles neufs et d'occasion pratiquent une activité économique comparable; qu'il existe cependant, entre ces deux catégories d'entreprises, des différences objectives; que, comme l'indique la partie adverse, elles se distinguent par leurs lieux d'implantation dans la commune ainsi que par leur type d'organisation et la structuration de leur commerce; qu'en particulier, l'exportation de véhicules usagés, accidentés ou déclassés, à l'intervention de petites entreprises indépendantes et concurrentes, ne se déroule pas dans les mêmes conditions que celle de véhicules neufs, qui s'inscrit dans un réseau commercial hiérarchisé et organisé; que la partie adverse a pu considérer, sans violer les principes invoqués au moyen, que la taxe litigieuse devait être appliquée spécifiquement aux entreprises d'import-export de véhicules d'occasion, dont l'activité, fût-elle licite et autorisée, occasionne les nuisances qu'elle entend limiter; que la référence que fait le mémoire en réplique à un vendeur de véhicules neufs est dépourvue de pertinence vu que ce commerce est sur le territoire d'Anderlecht et non sur celui de Molenbeek; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé; ».

La partie requérante n'explique pas en quoi les constats ainsi posés par cet arrêt ne seraient plus d'actualité sur le territoire de la partie adverse.

En outre, comme il a déjà été relevé, il est admis par la jurisprudence que l'autorité fiscale puisse faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation.

En l'espèce, la partie requérante reste en défaut de démontrer qu'en ayant recours à la notion d'« entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion », nécessairement réductrice quant à la pluralité et la diversité des situations d'espèce, le règlement-taxe attaqué emporte en soi des discriminations par rapport à d'autres situations d'exploitation de vente de véhicules, dont certaines visent tant des véhicules neufs que d'occasion, ou encore par rapport à certaines exploitations de vente de véhicules d'occasion jugées plus vertueuses, dont elle-même. Compte tenu notamment de l'objectif environnemental poursuivi par la partie adverse en adoptant le règlement-taxe litigieux, il revenait à la partie requérante d'exposer en quoi concrètement les commerces de voitures d'occasion ne généreraient pas des nuisances de ce type plus importantes que celles liées aux activités de vente de voitures neuves. Or, elle se limite à critiquer cette différenciation mais ne fait pas la démonstration que celle-ci est inexacte.

La deuxième branche du premier moyen n'est pas fondée.

c) Sur la troisième branche

L'article 2 du règlement-taxe attaqué prévoit que relèvent de la notion d'« entreprises liées principalement au commerce de véhicules d'occasion », les commerces, dépôts et autres espaces qui y sont visés « sans que ces lieux soient nécessairement munis de l'équipement et du matériel adéquats ».

Par cette définition, l'auteur du règlement-taxe attaqué précise qu'il n'est pas déterminant, pour la qualification de redevable de la taxe litigieuse, que les lieux concernés soient ou non munis de l'équipement et du matériel adéquats.

Comme il a déjà été rappelé, l'autorité fiscale doit pouvoir faire usage de catégories qui, nécessairement, n'appréhendent la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Compte tenu du développement sur son territoire de ces commerces de vente de véhicules d'occasion, la partie adverse a dû appréhender la situation de terrain dans toute sa diversité, chaque commerce développant ses activités selon des modalités spécifiques.

Dans ce cadre, n'est pas, en soi, constitutif d'une discrimination, le fait de soumettre les entreprises concernées à la taxe litigieuse et ce, sans qu'il ne soit tenu compte du fait que l'équipement et le matériel en place soient adéquats ou non.

La troisième branche du premier moyen n'est pas fondée.

d) Sur la quatrième branche

L'article 3 du règlement-taxa attaqué dispose comme suit:

« La taxe a pour base la surface brute (aires d'exposition, de manœuvre, de triage, de traitement, de stockage, ... etc.), située dans les locaux ou sur les terrains non entièrement clos ou en plein air, utilisés pour exercer l'activité visée à l'article 1^{er} du présent règlement ».

La formule « dans les locaux ou sur les terrains non entièrement clos ou en plein air » s'interprète comme visant, de manière générale, toutes les surfaces où l'activité concernée est exercée. Elle ne peut être raisonnablement interprétée comme excluant les hangars couverts non fermés, comme le soutient la partie requérante.

La quatrième branche du premier moyen manque en fait et n'est, en tout état de cause, pas fondée.

En conclusion, le premier moyen n'est pas fondé.

V. Deuxième moyen

V.1. Thèse de la partie requérante

Le deuxième moyen est pris de « la violation [...] des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, du principe de proportionnalité, du principe de sécurité juridique, du principe général de droit administratif de motivation matérielle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation, de l'article 1^{er} du Protocole numéro 1 additionnel à la Convention Européenne des Droits de l'Homme ».

La partie requérante critique l'absence de production ou de référence, dans le préambule du règlement-taxa attaqué, à des chiffres, études, statistiques, relevés, constats, faits ou autre document pertinent permettant de démontrer que le

type d'activité visé par le règlement litigieux porterait atteinte à l'environnement et engendrerait des charges supplémentaires, notamment en matière de maintenance et de sécurisation des voiries et de renforcement de la surveillance policière.

Elle en déduit que le règlement-taxe attaqué n'est pas correctement motivé. Elle fait valoir qu'il faut pouvoir contrôler la pertinence des motifs, ce qui n'apparaît pas pouvoir être le cas. Elle cite un extrait de ce qui serait une décision du Tribunal de première instance de Bruges.

Elle relève qu'au surplus, le seul équilibre budgétaire général ne peut constituer un impérieux et évident motif d'intérêt général requis par l'article 1^{er} du premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales qui garantit le droit au respect des biens et consacre le droit des États de réglementer l'usage des biens conformément à l'intérêt général.

En réplique, elle rappelle son argumentation déjà exposée dans sa requête.

Si elle constate que la partie adverse produit une étude, elle observe qu'elle ne sait pas vraiment dans quelles conditions celle-ci a été réalisée. Elle fait observer que cette étude n'est pas reprise dans le préambule du règlement-taxe litigieux, ni dans les règlements antérieurs.

Dans son dernier mémoire, elle répète que l'atteinte environnementale n'est pas démontrée et que la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre la pertinence de cet objectif pour l'année 2019.

V.2. Appréciation

Comme déjà indiqué, les développements du deuxième moyen ne permettent pas de comprendre en quoi, à l'estime de la partie requérante, l'article 6, § 1^{er}, VI, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et le principe de sécurité juridique auraient été méconnus.

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.

Dans le cadre de cette autonomie, les communes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer ce qu'elles entendent taxer et dans quelle mesure elles le souhaitent, ainsi que les objectifs sous-jacents à leurs réglementations fiscales, seule l'erreur manifeste d'appréciation ou l'erreur en fait pouvant être censurée.

De manière générale 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, le préambule du règlement-taxé attaqué fait apparaître, d'une part, que l'objectif principal poursuivi est de procurer à la commune de Molenbeek-Saint-Jean les moyens financiers nécessaires à ses missions et aux politiques qu'elle entend mener, ainsi que d'assurer son équilibre financier et, d'autre part, de compenser les effets négatifs liés à l'activité des commerces de véhicules d'occasion qui porte atteinte à l'environnement et qui engendre des charges supplémentaires, notamment en matière de maintenance et de sécurisation des voiries et de renforcement de surveillance policière.

Quant au motif de procurer des moyens financiers à la commune, il est rappelé qu'il est de la nature même d'un impôt de poursuivre un objectif de financement des missions de service public à charge de la collectivité concernée et que pareil objectif se justifie à lui seul. En outre, il n'est pas interdit aux communes de faire porter les impositions qu'elles établissent, sur des activités dont elles souhaitent limiter le développement. Il n'est, ainsi, pas contestable que le conseil communal fonde le règlement-taxé attaqué sur un objectif principal de financement de la commune.

Quant au motif ayant trait aux nuisances environnementales, il a été jugé ce qui suit dans l'arrêt n° 236.487, précité:

« Considérant, sur la troisième branche, que l'étude produite par la partie adverse – et dont il ne suffit pas de relever l'appartenance des auteurs à une association de protection de l'environnement pour en disqualifier le contenu –, rédigée peu avant l'adoption du règlement attaqué et dont la présence au dossier administratif fait présumer qu'elle a inspiré les autorités communales quand bien même le règlement attaqué n'y fait aucune référence expresse, évoque les nuisances que cause le commerce de véhicules d'occasion; que l'étude citée par la requérante dans le mémoire en réplique évoque également le désir de “trouver des solutions aux nuisances existantes”, son auteur ajoutant qu'il lui “semble indispensable de mesurer aussi pleinement les apports positifs de ce commerce”, propos qui implique qu'il existe des apports qui ne sont pas “positifs”; que la réalité des nuisances qui appellent l'intervention des autorités communales, et donc des charges pour elles, est établie, et, partant, l'exactitude du motif critiqué; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé; ».

L'étude d'octobre 2014, produite par la partie adverse, semble être celle visée dans l'arrêt précité. Si cette étude remonte à plus de cinq ans par rapport à la date de l'acte attaqué, il n'est pas établi que les constats qu'elle pose quant aux différentes nuisances générées par le commerce des véhicules d'occasion, ne seraient plus pertinents et que ces nuisances auraient disparu. Il n'est pas non plus démontré que l'auteur du règlement-taxe attaqué aurait versé dans l'arbitraire en fondant sa mesure fiscale sur un objectif secondaire de protection de l'environnement.

Quant aux charges supplémentaires engendrées par l'activité litigieuse, s'il semble résulter de l'étude précitée d'octobre 2014 qu'une amélioration a été constatée ces dernières années quant à l'exploitation des commerces litigieux, il en ressort cependant que des contrôles et des démarches administratives restent nécessaires pour assurer le respect de la réglementation applicable par le secteur.

Du reste, l'étude précise que les charges de maintenance et de sécurisation des voiries et de renforcement de la surveillance policière ont été intégrées à l'ensemble des activités de la cellule socio-économique de la commune.

Il s'ensuit que la réalité de ces charges supplémentaires est à suffisance établie et que ce grief n'est pas fondé.

En conséquence, le deuxième moyen n'est pas fondé.

VI. Troisième moyen

VI.1. Thèse de la partie requérante

Le troisième moyen est pris « de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de l'excès de pouvoir, du non-respect des droits de la défense, de la violation des articles 10, 11, 14, 16, 17, 33, 39, 41, 134, 162, 165, 166 et 170 à 174 de la Constitution, des articles 117, 119, 123 et 135 de la Nouvelle loi communale ».

La partie requérante insiste sur le fait qu'une taxe ne peut être une sanction et qu'une commune ne peut utiliser son pouvoir fiscal en vue de poursuivre des objectifs d'incitation ou de dissuasion qu'elle détermine librement, que pour autant que ces objectifs restent accessoires. Or, elle considère qu'il ressort du préambule du règlement-taxe attaqué, que celui-ci a un objectif de dissuasion.

Si elle admet qu'une taxe peut avoir une fin dissuasive s'apparentant à une sanction de nature pénale, pour autant que cela reste accessoire, elle ne peut cependant avoir pour objectif principal l'éradication des commerces visés par le règlement-taxe attaqué. Elle considère que le préambule en question fait clairement valoir des critiques ou des nuisances concernant les activités visées par le règlement-taxe attaqué. Elle regrette qu'en choisissant la voie fiscale plutôt que la voie pénale pour sanctionner une faute, une commune prive les redevables de tous les droits et garanties élémentaires qui s'appliquent au droit pénal et au droit de la procédure pénale. Elle ajoute que la notion de taxe ne peut se confondre avec la notion d'amende car même si elles reviennent au même résultat quant à la compensation budgétaire d'une charge communale, les amendes, qu'elles soient administratives ou pénales, ne peuvent être à l'origine de l'impôt.

En réplique, elle maintient que la taxe est principalement dissuasive si l'on s'en remet à l'étude d'octobre 2014 et au fait qu'en 2016, la taxe était de 12 euros par mètre carré de surface, pour doubler à 24 euros dans le règlement-taxe attaqué.

Elle fait valoir qu'elle a acquitté une taxe de 39.720 euros pour l'exercice d'imposition 2016, et qu'en vertu du règlement-taxe attaqué, elle devra probablement payer une taxe de 79.940 euros. Elle répète qu'il y a là une volonté, dans le chef de la partie adverse, d'éradiquer son activité, d'autant que celle-ci ne produit aucun élément démontrant que l'augmentation de la taxe serait liée à une raison principalement financière ou que sa situation financière se serait détériorée en manière telle qu'il serait justifié de doubler la taxe qu'elle entend dorénavant réclamer.

Elle relève que le montant de la taxe qui est réclamé par le règlement-taxe attaqué correspond au montant qui était appliqué précédemment « aux entreprises ne se conformant pas à toutes les réglementations en vigueur en matière d'urbanisme et d'environnement », ce qui démontre que la politique poursuivie par la partie adverse est principalement dissuasive.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à ses précédents écrits de procédure.

VI.2. Appréciation

L'exposé du troisième moyen dans la requête ne comporte pas de développement susceptible de comprendre en quoi il y aurait incompétence de l'auteur de l'acte attaqué, ni en quoi auraient été méconnus les articles 10, 11, 14, 16, 17, 33, 39, 41, 134, 162, 165, 166 et 170 à 174 de la Constitution, ainsi que les articles 117, 119, 123 et 135 de la Nouvelle loi communale.

Par ailleurs, sont irrecevables les nouveaux moyens ou développements soulevés au stade du mémoire en réplique qui ne relèvent pas de l'ordre public ou qui pouvaient être développés dès la requête sans une prise de connaissance préalable du dossier administratif. Une telle exigence s'impose afin d'assurer le respect des droits de la défense, dont le principe du contradictoire et au regard de la présomption de légalité du règlement attaqué, laquelle implique que la partie requérante expose ses griefs dès la requête.

En l'espèce, dans sa requête, la partie requérante ne formule aucun grief à propos du doublement du montant de la taxe, cette critique étant exposée, pour la première fois, dans le mémoire en réplique. Une telle critique ne relève pas de l'ordre public et aurait pu être soulevée dès la requête. Elle est ainsi tardive et, partant, irrecevable.

Une taxe poursuivant un objectif de dissuasion n'est pas disproportionnée au seul motif que son montant est important. Le Conseil d'État ne peut annuler une taxe que s'il existe une disproportion manifeste entre celle-ci et les facultés contributives des personnes qui en sont redevables. 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.

Il ne ressort pas des explications générales formulées dans la requête et le mémoire en réplique, ni du dossier de la partie requérante, des éléments concrets et concordants qui seraient susceptibles d'établir que l'auteur du règlement-taxe attaqué poursuivrait un objectif exclusivement dissuasif ayant des conséquences disproportionnées. Par ailleurs, le règlement-taxe attaqué prévoit un plafond de 50.000 euros, en son article 4, *in fine*, de sorte qu'il est inexact d'affirmer que la partie requérante sera redevable d'une taxe de plus de 70.000 euros.

Il s'ensuit que la critique de légalité s'apparente, faute d'éléments concrets et probants, à un procès d'intention.

Le troisième moyen n'est pas fondé.

VII. 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 25 novembre 2021, 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