

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ
A R R Ê T

n° 258.454 du 16 janvier 2024

A. 238.553/XV-5362

En cause : **la société anonyme DINANT EVASION,**
ayant élu domicile chez
M^e Bernard PAQUES, avocat,
boulevard de la Meuse 114
5100 Jambes,

contre :

1. la ville de Dinant,
représentée par son collègue communal,
ayant élu domicile chez
M^e Christophe LENOIR, avocat,
rue Phocas Lejeune 8
5032 Les Isnes,

2. la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Chantal DETRY, avocat,
rue Père Cambier 2
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 27 février 2023, la SA Dinant Évasion demande, d'une part, la suspension de l'exécution du règlement-taxe, adopté le 28 novembre 2022 par le conseil communal de la ville de Dinant, établissant une taxe annuelle sur les embarcations mises à l'eau dans un but lucratif pour les exercices d'imposition 2023 à 2025, et de la décision du ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du Gouvernement wallon du 29 décembre 2022, approuvant ledit règlement-taxe et, d'autre part, l'annulation de ces décisions.

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 7 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 30 mai 2023.

Les parties adverses ont, chacune, déposé une note d'observations et un dossier administratif.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 de l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'État.

Par une ordonnance du 1^{er} août 2023, l'affaire a été fixée à l'audience du 26 septembre 2023 et le rapport a été notifié aux parties.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, président f.f., a exposé son rapport.

La partie requérante, représentée par son gérant, et également assistée de M^e Bernard Paques, avocat, M^{es} Gentiane Baudoux et Emmanuel Dehan, *loco* M^e Christophe Lenoir, avocat, comparaissant pour la première partie adverse, et M^e Chantal Detry, avocat, comparaissant pour la seconde partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Valérie Michiels, premier auditeur, a été entendue en son avis contraire.

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 14 octobre 2019, le conseil communal de la ville de Dinant adopte un règlement-taxé établissant, pour les exercices 2020 à 2025 inclus, une taxe annuelle sur les embarcations mises à l'eau dans un but lucratif.

S'agissant du montant de la taxe, il est prévu pour les exploitants « réguliers » un taux progressif, fixé comme suit :

- à 70,00 € par embarcation, pour l'exercice 2020,
- à 80,00 € par embarcation, pour l'exercice 2021,
- à 90,00 € par embarcation, pour l'exercice 2022,
- à 100,00 € par embarcation, pour l'exercice 2023,

- à 110,00 € par embarcation, pour l'exercice 2024,
- et à 115,00 € par embarcation, pour l'exercice 2025.

2. Le 28 novembre 2022, le conseil communal de la ville de Dinant adopte un nouveau règlement-taxe sur la mise à l'eau d'embarcations, pour les exercices d'imposition 2023 à 2025 et abroge le règlement-taxe du 14 octobre 2019.

Il s'agit du premier acte attaqué, rédigé notamment comme suit :

« [...] »

Attendu la situation financière de la commune ;

Considérant que la commune doit se doter des moyens nécessaires afin d'assurer l'exercice de sa mission de service public ;

Attendu qu'il est primordial de préserver de manière durable tant les cours d'eau que leurs abords afin de protéger la diversité de la faune et flore qui les habitent ;

Considérant le développement du tourisme suscité par toutes les activités nautiques en général, notamment l'attrait pour les descentes de la Lesse organisées tant au départ de la commune de Houyet, traversant les territoires dinantais, que celles uniquement sur le territoire de la commune ;

Considérant les nuisances environnementales et écologiques, il est dans l'intérêt de la commune d'établir une taxe sur les personnes ou organismes donnant en location des embarcations, en raison notamment de la quantité de déchets supplémentaires engendrés par ces activités ;

Considérant comme primordiale la préservation des sites naturels, il est nécessaire, plus spécifiquement sur la Lesse, de diminuer le nombre d'embarcations mises à l'eau sur une durée limitée dans le temps et dès lors de ne pas favoriser leur rotation sur une petite portion de plan d'eau mais de privilégier une moindre quantité d'embarcations parcourant une plus longue portion de rivière ou de répartir celle-ci sur les divers tronçons possibles ;

Considérant dès lors qu'il importe de dissuader une forte concentration d'embarcations sur la Lesse ;

Considérant qu'un tarif peut être modulé en fonction de l'importance de l'embarcation (nombre maximum de passagers pouvant être transportés), de l'importance de l'exploitation (10 ou 1000 embarcations) et du site exploité ;

Attendu l'obligation d'appliquer la procédure de taxation d'office, au contribuable en défaut de déclaration correcte, complète ou précise dans les délais prescrits, et, de notifier l'usage de cette procédure, par pli recommandé, au contribuable ;

Attendu l'obligation d'envoyer une sommation de payer, au contribuable en défaut de paiement de la taxe dans les délais prescrits, et que cette sommation doit être envoyée sous pli recommandé postal, assurant ainsi un moyen de preuve de cet envoi ;

Attendu que les frais engendrés par l'envoi de la sommation de payer par recommandé postal sont les mêmes pour les tous les contribuables en retard de paiement quel que soit le montant de la taxe ;

Considérant les coûts engendrés par le traitement tant d'une procédure de taxation d'office, de contentieux fiscal que du recouvrement relatif aux taxes impayées ; qu'il est équitable et de bonne gestion de ne pas faire supporter ces coûts par l'ensemble des citoyens de la commune mais par le contribuable restant en défaut de déclaration ou de paiement ;

Revu la délibération du conseil communal du 14.10.2019 arrêtant le règlement-taxa sur la mise à l'eau d'embarcations pour les exercices 2020 à 2025 ;

[...]

Article 2 : Il est établi, pour les exercices 2023 à 2025 inclus, une taxe annuelle sur les embarcations commerciales, circulant sur un tronçon de la Lesse traversant une partie du territoire communal, mises à disposition dans un but lucratif par des personnes physiques ou morales ou tout autre organisme qui, au cours de l'exercice d'imposition, procèdent, sur le territoire de la commune, à leurs embarquements ou débarquements ;

[...]

Article 4 : Pour l'exploitant donnant en location, des embarcations visées à l'article 2, la taxe est fixée, à un forfait annuel modulé en fonction du nombre d'embarcations susceptibles d'être données en location au cours de l'exercice d'imposition, pour les exercices 2023 à 2025 à :

- 80,00 € par embarcation pour les 500 (cinq cents) premières,
- 90,00 € par embarcations pour les 200 (deux cents) suivantes,
- 110,00 € par embarcation pour les 300 (trois cents) supplémentaires aux 700 (sept cents) premières,
- 130,00 € par embarcation supplémentaire au 1.000 (mille) premières.

[...]

Article 8 : conformément à l'article L3321-6 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, la non-déclaration dans les délais prévus ou la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise de la part du contribuable, entraîne l'enrôlement d'office de la taxe.

Dans ce cas, le montant de la taxe dû visé à l'article 4 est majoré de la manière suivante :

- 1^{ère} infraction : majoration de 20 % ;
- 2^{ème} infraction : majoration de 50 % ;
- 3^{ème} infraction et infractions suivantes : majoration de 100 %.

En cas d'enrôlement d'office, le nombre d'embarcations pris en compte pour déterminer l'assiette de [la] taxe sera, non pas la capacité totale d'embarcations mises en location, mais bien la capacité maximale d'embarcations autorisée quotidiennement à circuler telle que reprise dans le(s) permis d'environnement en vigueur.

[...] ».

3. Le 29 décembre 2022, le ministre wallon du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville approuve le règlement-taxa de la ville de Dinant.

Il s'agit du second acte attaqué en l'espèce, notamment motivé comme il suit :

« [...]

Vu les délibérations du 28 novembre 2022 reçues le 1^{er} décembre 2022 par lesquelles le conseil communal de Dinant établit les règlements fiscaux suivants :

Taxe communale sur les spectacles et/ou divertissements publics	Exercice 2023 à 2025 inclus
Taxe communale annuelle sur les embarcations commerciales	Exercices 2023 à 2025 inclus

Considérant la plainte déposée le 27 décembre 2022 par la SA Dinant Évasion, représentée par son gérant [...], dont le siège social se situe [...] à Anseremme à l'encontre du règlement-taxe sur les embarcations commerciales susvisées ;

Considérant que les décisions du conseil communal de Dinant du 28 novembre 2022 susvisées sont conformes à la loi et à l'intérêt général,

ARRETE :

Article 1^{er} : Les délibérations du 28 novembre 2022 par lesquelles le conseil communal de Dinant établit les règlements fiscaux suivants sont approuvées :

Taxe communale sur les spectacles et/ou divertissements publics	Exercice 2023 à 2025 inclus
Taxe communale annuelle sur les embarcations commerciales	Exercices 2023 à 2025 inclus

Art. 2 : L'attention des autorités communale est attirée sur le manque de précision quant aux embarcations à prendre en compte pour la déclaration du redevable dans la délibération relative à la taxe annuelle sur les embarcations commerciales.

En effet, l'article 2 parle des embarcations "circulant sur un tronçon de la Lesse [...]" alors que l'article 4 fixe le taux de la taxe en visant "les embarcations susceptibles d'être données en location au cours de l'exercice d'imposition".

Si l'article 8 ne laisse pas de doute sur les embarcations qui seront considérées en cas de taxation d'office, l'article 7 ne précise pas la notion d'embarcation à comptabiliser dans la déclaration, mais renvoie aux embarcations visées à l'article 2. Ainsi, le redevable pourrait reprendre la notion de l'article 2 et prendre en compte les embarcations qui circulent effectivement (sans tenir compte des embarcations cassées ou qui ne servent pas au vu de circonstances diverses) et non la définition de l'article 4 qui, elle reprend toutes les embarcations, qu'elles soient utilisées dans les faits ou non.

Je vous invite donc à préciser votre délibération afin d'éviter tout contentieux.

[...] ».

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

La seconde partie adverse indique que la partie requérante n'a pas déposé ses pièces sur la plateforme électronique du Conseil d'État (e-ProAdmin) et qu'elle n'a pas répondu à une demande de communication de dossier par mail. Selon elle, cette absence de coopération est problématique en raison des délais inhérents à la procédure. Elle fait valoir que la partie requérante doit démontrer la régularité de sa décision d'introduire la procédure en annulation et en suspension, mais ne semble pas l'avoir fait. Elle relève que la partie requérante se présente comme exploitant une activité de location de kayaks sur la Lesse, mais qu'il n'existe aucun élément indiquant qu'elle détient un permis d'environnement valide pour cette activité puisque le permis qui lui avait été accordé a été annulé par un arrêt du Conseil d'État. Elle soutient que, selon les informations fournies par la partie requérante, cette dernière n'est pas titulaire d'un permis lui permettant d'exploiter l'activité de location de kayaks sur la Lesse et qu'en conséquence, elle ne possède pas d'intérêt légitime pour agir contre les actes attaqués. Elle ajoute que si des taxes d'embarquement sont imputées à tort à la partie requérante, celle-ci a la possibilité de réclamer et d'introduire un recours fiscal devant les tribunaux civils, conformément aux dispositions légales. Elle se réfère à la jurisprudence de l'arrêt n° 81.384 du 28 juin 1999 dans lequel le Conseil d'État a refusé de suspendre l'exécution d'un arrêté pour permettre la poursuite d'une activité illicite. Sur la base de ces arguments, elle conclut à l'irrecevabilité de la demande de suspension.

IV.2. Appréciation

L'article 19, alinéa 6, des lois coordonnées sur le Conseil d'État dispose comme suit :

« Sauf preuve contraire, l'avocat est présumé avoir été mandaté par la personne capable qu'il prétend représenter ».

À la suite de la modification de cet article et conformément à l'intention du législateur, l'article 3, 4°, du règlement général de procédure a été modifié par l'arrêté royal du 28 janvier 2014 et n'impose plus aux personnes morales requérantes, lorsqu'elles sont représentées par un avocat, de joindre à la requête l'acte de désignation de leurs organes ni la preuve que l'organe habilité a décidé d'agir en justice. Tant la loi du 20 janvier 2014 que son arrêté d'exécution tendent donc à alléger les obligations des personnes morales requérantes. Il ne peut être exigé de celles-ci la démarche dont le législateur a précisément voulu les dispenser

lors de l'introduction d'un recours, et d'autant plus lorsqu'aucun indice ou élément n'est avancé qui pourrait constituer même un début de preuve contraire ou imposer d'instruire la question plus avant.

L'intérêt au recours doit être légitime, c'est-à-dire qu'il ne s'assimile pas au maintien d'une situation illégale, autrement dit contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Dans sa demande de suspension, la partie requérante indique que bien que le permis d'environnement qui lui avait été accordé a été annulé, elle continue, via ses filiales, à bénéficier de permis d'environnement délivrés à la société Ansiaux (569 kayaks) et à la société Libert (600 kayaks). À supposer qu'une situation infractionnelle en lien avec l'objet du règlement-taxé attaqué soit avérée, l'annulation éventuelle de l'acte attaqué ne permettrait pas de maintenir cette situation, puisque l'annulation ne ferait pas obstacle à l'introduction des procédures pénales et administratives prévues pour mettre fin aux infractions. Il en résulte que l'intérêt de la partie requérante à voir annuler cette taxe n'est pas illégitime pour ce seul motif.

Le recours est recevable *prima facie*.

V. Conditions de la suspension

Conformément à l'article 17, § 1^{er}, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, la suspension de l'exécution d'une décision administrative suppose deux conditions, une urgence incompatible avec le délai de traitement de l'affaire en annulation et l'existence d'au moins un moyen sérieux susceptible, *prima facie*, de justifier l'annulation de cette décision.

VI. Exposé de l'urgence

VI.1. Thèse de la partie requérante

La partie requérante se réfère à l'exposé de son deuxième moyen dans lequel elle expose l'incidence financière de la taxe litigieuse. Selon elle, cette taxe menace sa pérennité. Elle précise que ce qui a été exposé sous le deuxième moyen doit être considéré comme intégralement reproduit en ce qui concerne la condition de l'urgence.

Ainsi, dans ce deuxième moyen, la partie requérante indique notamment, ce qui suit :

« * La structure du Groupe

5. La société Dinant Évasion est celle qui exploite l'activité de location de kayaks sur la Lesse.

Les taxes d'embarquement établies par la ville de Dinant sont imputées par celle-ci à la société Dinant Évasion, raison pour laquelle elle est requérante.

Cependant, la société Dinant Tourisme est celle qui détient le permis délivré à la société Ansiaux (569 kayaks) alors que la société Dinant Aventure détient celui qui avait été initialement délivré à la société Libert (600 kayaks).

* Quant à la disproportion de la taxe sur Dinant

6. Tout d'abord, la requérante produit un tableau présentant le taux de la taxe adopté par les différentes communes traversées par l'Amblève, la Lesse, l'Ourthe, la Semois ou le Viroin [...].

On observe que le taux de la taxe est en moyenne de plus ou moins 25 €, alors que le règlement litigieux met en place une taxe allant de 80 à 130 € par embarcation.

7. Actuellement, la requérante exploite sur la base des permis antérieurs délivrés à la société Ansiaux, pour 589 kayaks, et à la société Libert, pour 600 kayaks.

Il est fort à craindre que la commune considère que les deux chiffres sont à cumuler, ce que conteste la requérante puisqu'il s'agit de deux personnes juridiques différentes.

La hauteur de la taxe serait alors de :

500 X 80 €	= 40.000
200 X 90 €	= 18.000
300 X 110 €	= 33.000
189 X 130 €	= 24.570
	115.570 €

Si la commune ne cumule pas les chiffres des permis Ansiaux et Libert, on arrive à la somme de :

Ansiaux	500 X 80 €	= 40.000
	89 X 90 €	= 8.010
Libert:	500 X 80 €	= 40.000
	100 X 90 €	= 9.000
		97.010 €

À cette somme, il faut ajouter la taxe réclamée par la commune de Houyet (voyez ci-dessous).

8. Le dernier permis délivré à la requérante autorise 1369 mises à l'eau par jour, outre 20 jours par an durant lesquels ce chiffre est porté à 1825.

La requérante attire l'attention sur le fait que ces données sont basées sur le nombre de kayaks autorisés par le dernier permis d'environnement délivré le 26

octobre 2017. Cependant, celui-ci a été annulé par un arrêt prononcé par le Conseil d'État le 3 mai 2022.

Il s'agit néanmoins de la dernière appréciation émise par une autorité administrative quant au nombre de mises à l'eau acceptables.

La requérante va introduire sous peu une nouvelle demande de permis visant à obtenir les mêmes conditions.

Si l'on applique le règlement en cause à ces chiffres, on obtient le montant suivant :

500 X 80 €	= 40.000
200 X 90 €	= 18.000
300 X 110 €	= 33.000
369 X 130 €	= 47.970

138.970 € (: 1369 kayaks = 102 € de moyenne)

A cela, il faut ajouter la taxe due pour les kayaks exploités sous le permis initialement délivré à la société Libert (600 kayaks). Cette taxe représente la somme de :

500 X 80 €	= 40.000
100 X 90 €	= 9.000

49.000 €

La taxe totale que doit acquitter la requérante est donc de :

138.970 + 49.000 = 187.970 €

Il faut également tenir compte des majorations éventuelles pour taxation d'office.

9. Si l'on part du scénario actuel (exploitation sous couvert des permis Libert et Ansiaux), la requérante va faire une déclaration scindée par société.

Si la commune ne l'accepte pas, il y aura taxation d'office et la taxe s'élèvera alors à :

- 1 ^{ère} année :	115.570 X 120 %	= 138.684 €
- 2 ^{ème} année :	115.570 X 150 %	= 173.355 €
- 3 ^{ème} année :	115.570 X 200%	= 231.140 €

On sait qu'une procédure de contestation de la taxe s'étale sur plusieurs années. La personne taxée introduit tout d'abord un recours devant le collège communal. Il est à peine besoin de préciser qu'il y a très peu de chances que le collège désavoue le Conseil.

Il faut ensuite introduire une requête devant le Tribunal de 1^{ère} instance et, ensuite, si besoin, devant la Cour d'appel.

Pendant ce temps, la personne qui conteste est obligée de maintenir son point de vue et donc le mode de calcul qu'il a adopté dans sa déclaration initiale.

Le scénario qui conduit à doubler la taxe est donc presque inévitable.

Si l'on part du scénario le plus probable pour l'avenir (1369 mises à l'eau par jour), les majorations pour l'enrôlement d'office ont l'incidence suivante :

- 1^{ère} année : 187.970 X 120 % = 225.564 €
- 2^{ème} année : 187.970 X 150 % = 281.955 €
- 3^{ème} année : 187.970 X 200 % = 375.940 €

La requérante joint à la présente un relevé de ses bilans pour les années 2017 à 2021 [...], lesquels présentent ces données par secteur d'activité.

Ces données sont certifiées exactes par le comptable de la requérante [...] qui a contresigné à cet effet les pièces 6 à 10.

La colonne "Lesse" indique les chiffres relatifs à la location de kayaks.

Le résultat net d'exploitation se trouve sur la ligne "Résultat d'exploitation après *except intra*", qui tient compte des loyers payés pour les installations à leur propriétaire.

Le bénéfice d'exploitation est le suivant :

Année	Bénéfice d'exploitation
2017	-23.134,93
2018	46.885,46
2019	53.040,30
2020	714.352,68
2021	42.157,03

»

Elle précise que l'année 2020 n'est pas représentative car elle a pris des mesures particulières compte tenu de la crise de la COVID-19 pour réduire ses frais, que le résultat de cette année devrait être réduit d'environ 200.000 euros, que ces chiffres ne tiennent pas compte de l'augmentation de la taxe, et que si tel était le cas, le résultat serait négatif. Elle indique qu'à la suite de l'arrêt n° 253.629 du 3 mai 2022, elle ne peut mettre à l'eau que 1189 kayaks de sorte que son chiffre d'affaires diminuera également d'environ 40 % alors que certains frais sont incompressibles. Selon elle, le secteur d'activité du kayak est déficitaire et ajoute, se fondant sur les calculs des bénéfices d'exploitations de toutes les activités cumulées et les résultats de l'année 2021, que la taxe a pour effet de mettre en faillite la société.

La partie requérante ajoute que cette activité a fait sa réputation et qu'elle est avant tout connue pour être l'exploitante qui loue des kayaks pour la descente de la Lesse. Elle explique que son site Internet propose d'autres loisirs qu'elle organise mais que ces autres activités sont étroitement dépendantes des touristes qui viennent pour la descente de la Lesse ou connaissent l'entreprise en raison de cette activité de descente de la Lesse. Elle considère que la perte de ce secteur d'activité porte donc également gravement atteinte à sa réputation.

Elle expose que si elle devait cesser cette activité durant le temps de la procédure en annulation, elle devrait licencier son personnel et ainsi perdre des personnes expérimentées qui chercheront évidemment un autre travail.

Au surplus, elle relève qu'il existe des frais fixes qu'elle devrait assumer malgré la fermeture provisoire et qu'elle ne peut davantage augmenter ses prix dans la mesure où elle ne serait plus concurrentielle par rapport aux autres exploitants de descentes de rivière en kayaks.

Dans sa note d'observations, la première partie adverse souligne le manque de coopération de la partie requérante qui n'a pas transmis les pièces nécessaires. Elle note également l'absence de jurisprudence favorable à la partie requérante concernant des cas similaires, suggérant soit des échecs antérieurs dans des démarches similaires, soit une acceptation passive des règlements-taxe précédents. Elle considère que les comptes de la partie requérante indiquent une bonne santé financière, avec des bénéfices significatifs enregistrés ces dernières années. Elle conteste l'idée que la situation financière de la partie requérante justifie l'urgence, affirmant que celle-ci est en mesure d'attendre l'issue de la procédure en annulation. Elle accuse la partie requérante de biaiser les chiffres relatifs à son activité de location de kayaks pour minimiser sa santé financière globale. Elle argumente que même si cette activité devenait déficitaire, cette dernière contribue à d'autres services rentables de l'entreprise. Bien que la partie requérante puisse s'attendre à une diminution de son chiffre d'affaires due à une réduction du nombre d'embarcations autorisées, elle avance que la demande restera supérieure à l'offre, rendant le secteur toujours rentable. L'impôt lié au règlement-taxe litigieux n'ayant pas encore été enrôlé, elle soutient qu'il n'y a pas d'urgence qui justifie une suspension. Elle rappelle que si la taxe est enrôlée, la partie requérante a la possibilité de contester cette taxe via une réclamation administrative ou une requête fiscale devant le Tribunal de première instance, suspendant les mesures d'exécution jusqu'à la conclusion de ces procédures.

La seconde partie adverse compare le montant de la taxe selon le règlement-taxe du 14 octobre 2019 avec celui du règlement-taxe attaqué. Elle calcule que, pour l'année 2023, la taxe selon le règlement attaqué est inférieure à celle du règlement antérieur (112.970,00 € contre 116.900,00 €). Selon elle, pour 2024, la différence est encore plus marquée en faveur du nouveau règlement. Cela démontre, selon elle, qu'il n'y a pas d'aggravation significative de la situation financière de la partie requérante due au nouveau règlement-taxe. Elle souligne que la partie requérante propose de multiples activités lucratives, pas seulement la location de kayaks. En se basant sur les informations disponibles sur le site internet de la société Dinant Évasion et les développements récents dans l'hébergement touristique, elle estime que la pérennité de l'entreprise n'est pas menacée par les actes attaqués. Elle conclut que la partie requérante ne justifie pas l'existence d'un

préjudice grave et irréparable causé par le règlement-taxe attaqué. Enfin, elle rappelle que si la partie requérante fait l'objet d'un enrôlement, elle a la possibilité d'introduire un recours devant les juridictions civiles fiscales. Elle met en exergue le fait que, les recours fiscaux étant suspensifs, la trésorerie de la partie requérante ne sera pas immédiatement affectée en attendant l'examen de la requête en annulation.

VI.2. *Appréciation*

L'urgence requiert, d'une part, la présence d'un inconvénient d'une certaine gravité causé au requérant par l'exécution immédiate de l'acte attaqué et, d'autre part, la constatation que le cours normal de la procédure au fond ne permet pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient. La condition de l'urgence présente ainsi trois aspects : une immédiateté, une gravité suffisante et une irréversibilité éventuelle des conséquences dommageables de la situation créée par la décision attaquée. Il revient au requérant d'identifier *ab initio*, dans sa requête, les éléments qui justifient concrètement l'urgence. La démonstration de celle-ci ne peut se réduire à de simples considérations d'ordre général ou à de simples affirmations dépourvues de l'indication d'éléments précis et concrets de nature à établir l'urgence.

Une atteinte aux intérêts économiques et financiers d'un requérant est, en principe, réparable, dès lors qu'un tel préjudice peut être compensé par l'octroi de dommages et intérêts ou d'une indemnité réparatrice en cas d'annulation de l'acte attaqué. Il n'en va autrement que si le requérant établit concrètement que cette atteinte est elle-même à l'origine de conséquences irréversibles ou difficilement réversibles sur sa santé financière au point, notamment, de ne plus lui permettre de faire face à ses obligations à très brefs délais.

En l'espèce, même si l'acte attaqué n'interdit pas la partie requérante de poursuivre son activité de location de kayaks, les documents qu'elle dépose montrent que le montant de la taxe prévue par les actes attaqués est susceptible de mettre fin à la rentabilité de son activité principale, spécialement dans un contexte où son chiffre d'affaires a déjà diminué de 40 % à la suite de l'annulation du permis d'environnement qui lui avait été délivré.

Par ailleurs, conformément à l'article 61 du Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales rendu applicable par l'article L3321-12 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (CDLD), en cas de recours administratif ou d'action en justice, les taxes communales sont considérées comme une créance liquide et certaine et peuvent être recouvrées par

voies d'exécution dans la mesure où elles correspondent au montant des revenus déclarés ou lorsqu'ils ont été établis d'office à défaut de déclaration, dans la mesure où ils n'excèdent pas la dernière imposition définitivement établie à charge du redevable pour un exercice d'imposition antérieur.

Il en résulte que, quand bien même les montants prévus sont légèrement inférieurs à ceux du règlement-taxa précédent, l'exécution immédiate des actes attaqués pourrait avoir des conséquences suffisamment graves sur la santé financière de la partie requérante pour que le cours normal de la procédure au fond ne permette pas qu'un arrêt d'annulation puisse utilement prévenir cet inconvénient.

L'urgence est établie.

VII. Troisième moyen

VII.1. Thèses des parties

Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution et du principe d'égalité.

Après avoir rappelé la jurisprudence de la Cour de cassation et du Conseil d'État au sujet du principe d'égalité, la partie requérante relève que libellé du fait générateur de la taxe pose difficulté et est source d'insécurité juridique, sauf en ce qui concerne l'hypothèse de la taxation d'office. Elle souligne qu'en cas de taxation d'office, le règlement attaqué précise que « le nombre d'embarcations pris en compte pour déterminer l'assiette de taxe sera, non pas la capacité totale d'embarcations mises en locations, mais bien, la capacité maximale d'embarcations autorisée quotidiennement à circuler telle que reprise dans le(s) permis d'environnement en vigueur » (article 8, alinéa 3). Selon elle, il en résulte que, même si les kayaks demeurent dans un hangar, sans être mis en location, la taxe est due et qu'il en va de même si la météo ne permet pas l'exploitation ou s'il n'y a pas assez d'eau. Il met en exergue le fait que l'exploitant qui loue ses kayaks paie donc la même taxe que celui qui ne les utilise pas, ce qui est contraire au principe d'égalité. Elle estime que cette situation est incohérente au regard des objectifs environnementaux de la taxe tels que présentés dans le préambule du règlement, à savoir taxer une activité qui pollue la Lesse et réduire la concentration de kayaks sur un tronçon. Selon elle, ces objectifs dépendent évidemment de la fréquentation alors que la manière de taxer est totalement indépendante de celle-ci. Elle considère que cette taxe est donc totalement déconnectée de la faculté contributive de l'administré. Elle indique que suivant la circulaire relative à l'élaboration des budgets des

communes de la Région wallonne (année 2022), le montant de la taxe « doit cependant être modulé en fonction du site ou de l'importance de l'exploitation ». Elle en déduit que ce moyen vaut également à l'encontre de l'arrêté ministériel d'approbation dans la mesure où un arrêté illégal ne peut être approuvé.

Dans sa note d'observations, la première partie adverse n'aborde pas ce moyen.

La seconde partie adverse, dans sa note d'observations, relève que la partie requérante consacre, dans sa requête de longs développements à ce moyen de sorte qu'il n'apparaît pas *prima facie* qu'eu égard aux circonstances de la cause, il est susceptible d'être déclaré recevable et fondé. Elle estime que ce moyen requiert plus qu'une vérification sommaire et nécessite un examen qui n'est pas différent de celui auquel il est procédé dans le cadre de la procédure d'annulation. Elle ajoute que ce moyen ne porte pas sur un droit apparent ou sur une violation apparente de celui-ci.

VII.2. Appréciation

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, 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.

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. Une commune est libre, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de faire porter l'imposition sur des activités qu'elle juge présenter pour elle des charges et des inconvénients particuliers. Il ne lui est pas non plus interdit de faire porter les impositions qu'elle établit sur des activités dont elle souhaite limiter le développement.

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. Les mêmes règles s'opposent, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de biens ou de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes. 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. Par ailleurs, 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-taxé.

En l'espèce, suivant son préambule, le premier acte attaqué poursuit un objectif secondaire de réduction des nuisances environnementales et écologiques liées à l'exploitation de kayaks sur la Lesse en s'efforçant de « dissuader une forte concentration d'embarcations » sur ce cours d'eau.

À cet égard, cet acte n'est pas dépourvu d'une certaine ambiguïté puisque son article 2 prévoit comme fait générateur « les embarcations commerciales, circulant sur un tronçon de la Lesse traversant une partie du territoire communal, mises à disposition dans un but lucratif par des personnes physiques ou morales ou tout autre organisme qui, au cours de l'exercice d'imposition, procèdent, sur le territoire de la commune, à leurs embarquements ou débarquements » tandis que son article 8, alinéa 2, précise que c'est le nombre total d'embarcations autorisées par le permis d'environnement qui est pris en considération pour la taxation d'office. Cette imprécision est relevée dans le second acte attaqué qui approuve néanmoins le premier.

Au regard de l'objectif environnemental visant à diminuer le nombre d'embarcations commerciales, le fait de taxer d'office d'une manière identique celle qui est effectivement utilisée sur la Lesse et celle qui ne l'est pas, éventuellement pour des raisons indépendantes de la volonté de l'exploitant, ne semble pas susceptible d'une justification raisonnable. Ce mode de taxation est de nature à inciter les exploitants à louer le nombre maximum d'embarcations autorisé par le permis d'environnement, puisqu'elles sont toutes taxées. Par ailleurs, ce mode de taxation ne tient également aucun compte des facultés contributives de l'exploitant

puisque celui qui est dans l'impossibilité de louer tout ou partie de ses embarcations doit contribuer d'une manière identique à celui qui peut bénéficier des revenus liées à l'exploitation de l'ensemble de ses embarcations.

Le troisième moyen est sérieux.

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

Article 1^{er}.

L'exécution de la délibération du conseil communal de la ville de Dinant du 28 novembre 2022 établissant une taxe annuelle sur les embarcations mises à l'eau dans un but lucratif pour les exercices d'imposition 2023 à 2025, approuvée par une décision du ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville du Gouvernement wallon du 29 décembre 2022, est ordonnée.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au *Moniteur belge*, mentionné dans le registre des délibérations du conseil communal de la première partie adverse et affiché dans les mêmes formes que la délibération dont l'exécution est suspendue.

Article 3.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles le 16 janvier 2024, par la XVe chambre du Conseil d'État siégeant en référé, composée de :

Marc Joassart,
Caroline Hugé,

conseiller d'État, président f.f.,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Marc Joassart