




Copie
art. 792
Exempt du droit de greffe - art. 280,2° C.Enr.

Numéro d'ordre : 
Date du prononcé : Arrêt du 21-12-2018
Numéro du rôle : 
Numéro du répertoire : 

Cour d'appel

Liège

Arrêt

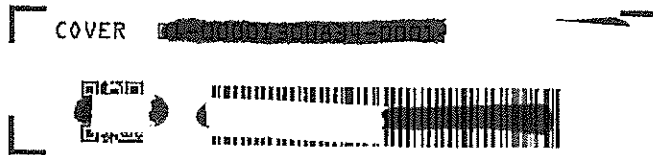
de la NEUVIEME D chambre civile

Expédition(s) délivrée(s) à :

Huissier :	Huissier :	Huissier :
Avocat :	Avocat :	Avocat :
Partie :	Partie :	Partie :
Liège, le	Liège, le	Liège, le
Coût :	Coût :	Coût :
CIV :	CIV :	CIV :

A destination du Receveur :

Présenté le
Non enregistrable



EN CAUSE DE :

VILLE DE LIEGE, représentée par son Collège Communal, dont les bureaux sont
sis à 4000 LIEGE, place du Marché, 2,
partie appelante,

CONTRE :

1. [REDACTED] LIEGE, [REDACTED]

Vu les feuilles d'audiences des 4 septembre 2017, 16 novembre 2018 et de ce
jour

APRÈS EN AVOIR DÉLIBÉRÉ :

Vu le dossier de procédure en forme régulière et notamment :

- le jugement du Tribunal de première instance de Liège du 18 mai 2017,
dont aucune preuve de signification n'est produite ;
- la requête d'appel de la VILLE DE LIEGE reçue au greffe de la Cour le 20
juillet 2017 ;
- les conclusions et les dossiers des parties.

La recevabilité de l'appel n'est pas contestée et il n'existe aucun moyen
d'irrecevabilité à soulever d'office par la Cour.

Il est par conséquent recevable.

La présente décision est fondée sur les éléments de fait et de droit développés ci-après.

Les faits et l'objet du litige.

1. Sur ces points, la Cour se réfère à l'exposé du premier juge tel qu'il figure sous l'intitulé « objet du litige et antécédents de procédure ».

Il suffit de rappeler que le litige concerne une taxe sur les déchets assimilés aux déchets ménagers d'un montant de 220 € enrôlée à charge de [redacted] pour l'exercice 2014 (article n°14.023.12745)¹ en application d'un règlement de la VILLE DE LIEGE le 26 novembre 2013².

2. La taxe a donné lieu à une réclamation auprès du Collège communal qui l'a déclarée recevable et non fondée par décision du 27 novembre 2015.

3. [redacted] porté la contestation devant le Tribunal de première instance de Liège par requête reçue au greffe le 17 février 2016.

Par jugement du 18 mai 2017, ce dernier a dit la requête recevable et fondée, a annulé la taxe querellée et a condamné la VILLE DE LIEGE aux dépens liquidés à la somme de 220 €.

4. Cette dernière a interjeté appel le 20 juillet 2017 afin de faire déclarer l'action originaire non fondée.

Elle sollicite en outre la condamnation de l'intimé aux dépens liquidés à la somme totale de 360 €.

5. Monsieur [redacted] conclut quant à lui au dégrèvement ou à l'annulation de la cotisation et sollicite la condamnation de l'appelante aux dépens liquidés à la somme de 600 €.

¹ Pièce n°4 bis du dossier de l'appelante

² Pièce n°1 du dossier de l'appelante

Discussion**Quant à la publication du règlement-taxe**

6. La VILLE DE LIEGE dépose les pièces établissant la publication régulière de son règlement, l'intimé ayant par ailleurs renoncé à son grief à cet égard lors de l'audience du 16 novembre 2018.

Quant à la motivation du règlement-taxe et à son caractère discriminatoire

7. L'intimé soutient que le règlement-taxe ne serait pas matériellement motivé et qu'il établirait des différences de traitement injustifiées contraires aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution.
8. Le grief relatif à l'absence de motivation matérielle est manifestement non fondé.

En effet, même en l'absence de référence expresse à la situation financière de la commune dans le préambule ou dans un dossier administratif, il peut néanmoins être admis qu'une taxe vise par nature à recueillir des moyens financiers pour permettre aux pouvoirs publics d'assurer leurs missions dans une situation d'équilibre budgétaire. En effet, l'objectif principal de toute taxe étant, par nature, d'ordre budgétaire, cet objectif se déduit de l'adoption même du règlement-taxe, sans qu'il soit besoin d'en trouver l'indication dans l'acte ou même dans une pièce du dossier administratif³.

Or, en l'espèce, cet objectif est expressément visé au préambule du règlement qui indique que *la Ville se doit d'obtenir des recettes afin de se procurer les ressources nécessaires en vue du financement des dépenses de sa politique générale et le financement de ses missions de service public.*

9. Quant à la violation des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés aux articles 10, 11 et 172 de la Constitution, il y a lieu de rappeler que l'autorité communale tire son pouvoir de taxation de l'article 170 § 4 de la Constitution et il lui appartient dans le cadre de son autonomie fiscale, pour autant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle, l'établissement de l'impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général, de déterminer les bases et l'assiette des impositions dont elle apprécie la nécessité au regard des besoins auxquels elle estime devoir pourvoir, sous la réserve imposée par la Constitution, à savoir la compétence du législateur d'interdire aux communes de lever certains impôts.

³ Cf. en ce sens C.E., arrêt n°215.930 du 20 octobre 2011



10. Rien 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 peu souhaitable.

En effet, si l'objectif principal de toute taxe communale est d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose à ce que l'autorité communale poursuive des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion.

11. L'autonomie fiscale trouve cependant sa limite dans l'obligation de se concilier avec les autres normes constitutionnelles et en particulier les principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

La règle de l'égalité des Belges devant la loi contenue dans l'article 10, celle de la non-discrimination dans la jouissance des droits et libertés reconnus aux Belges inscrite dans l'article 11 ainsi que celle de l'égalité devant l'impôt exprimée par l'article 172 de la Constitution impliquent que tous ceux qui se trouvent dans la même situation soient traités de la même manière mais n'excluent pas qu'une distinction soit faite entre différentes catégories de personnes pour autant que le critère de distinction soit susceptible de justification objective et raisonnable.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier par rapport au but et aux effets de la mesure prise ou de l'impôt instauré, le principe d'égalité étant également violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé⁴.

12. Par ailleurs, un règlement-taxe ne constitue pas un acte unilatéral de portée individuelle soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et ne doit par conséquent pas énoncer les considérations de droit et de fait qui le justifient⁵.

13. S'il n'est pas requis que la justification ressorte immédiatement du seul règlement attaqué, encore faut-il en pareil cas que l'objectif pouvant raisonnablement justifier la différence de traitement qui en

⁴ cf. notamment : Cass., 25 septembre 2015, F.14.0207.F ; Cass., 29 janvier 2015, F.14.0081 et Cass., 06 septembre 2013, F.12.064

⁵ cf. J-P. MAGREMANNE et F. VAN DE GEJUCHTE, La procédure en matière de taxes locales, Larcier, 2004, n°14, p.30).

découle apparaisse du dossier constitué au cours de son élaboration ou puisse être déduit du dossier administratif constitué par son auteur⁶.

14. En l'espèce, le préambule du règlement-taxe en cause ne prévoit pas qu'il aurait été adopté pour un motif autre que budgétaire, celui-ci indiquant que « *la Ville se doit d'obtenir des recettes afin de se procurer les ressources nécessaires en vue du financement des dépenses de sa politique générale et le financement de ses missions de service public* ».

15. Cependant, l'appelante produit en outre un document dénommé : « *Précis pour le Collège, la Commission et le Conseil Règlement relatif à la taxe urbaine*

- *sur les déchets ménagers, en abrégé : « taxe urbaine ménages »*
 - *sur les déchets ménagers, à charge des personnes qui offrent en location des logements à d'autres qui n'y sont pas domiciliées, en abrégé : « taxe urbaine kots et assimilés »*
 - *sur les déchets assimilés aux déchets ménagers, en abrégé : « taxe urbaine non-ménages »*
- Exercices d'imposition 2014 à 2019 ».*

Celui-ci a été soumis notamment au Conseil communal, comme en attestent son titre et les mentions figurant en marge de sa première page, dans le cadre de la délibération relative à l'adoption du règlement.

Il explique notamment que les services d'enlèvement et de traitement des déchets représentent un coût très important et indique notamment (page 2) que :

« Des dispositions décrétales en matière de déchets ont été instaurées pour permettre de rencontrer des objectifs essentiels en matière de politique des déchets :

- *responsabiliser le producteur – c'est-à-dire le citoyen – dans son rôle de consommateur ;*
- *appliquer le principe pollueur-payeur ;*
- *assurer au citoyen un service de qualité au juste prix ;*
- *informer le citoyen pour qu'il prenne la dimension du service rendu face au coût que la commune lui réclame.*

Dans ce cadre, la volonté de la Ville à travers son règlement est de

⁶ cf. Cass., 29 janvier 2015, F.14.0081.F ; Cass., 14 février 2014, F.12.0165.F ; Cass., 06 septembre 2013, F.12.0164.F

respecter ses obligations et de tendre vers un équilibre financier, sans mettre en péril l'exécution de ses autres prestations. »

16. L'intimé considère la taxe discriminatoire au motif qu'elle frappe de manière identique les contribuables sans avoir égard au type d'activité de chacun d'eux et à l'importance de la quantité de déchets qu'ils produisent.

17. En vertu de l'article 5 du règlement, *la taxe est due par toute personne occupant un immeuble ou une partie d'immeuble dans le cadre de l'article 4.*

Selon son article 2, il faut entendre par « personne »: *toute personne physique, toute personne morale, toute société et toute association.*

L'article 4 dispose quant à lui que *l'occupation au 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition d'un immeuble ou partie d'immeuble sur le territoire de la Ville aux fins de l'exercice d'une activité commerciale, industrielle ou de service génère l'application de la taxe.*

18. Il y a lieu de rappeler que lorsqu'une norme établissant un impôt vise des contribuables dont les situations sont diverses, elle doit nécessairement prendre en compte cette diversité en faisant usage de catégories simplificatrices, les règles de l'égalité et de la non-discrimination n'exigeant pas que la norme module l'imposition en fonction des particularités de chaque cas⁷.

19. Sauf à rendre proprement impraticable la fonction législative en matière fiscale, ce n'est que si ces catégorisations sont manifestement déraisonnables qu'il peut en résulter une violation des principes d'égalité et de non-discrimination.

20. La Cour ne peut ainsi suivre la thèse de l'intimé qui semble considérer qu'une telle violation existerait du simple fait que la taxe ne tiendrait pas compte des différences d'activité, de chiffres d'affaires ou de productions de déchets des contribuables qu'elle frappe.

21. En effet, tout d'abord, l'argumentation de l'intimé ne tient pas compte du fait que la taxe, selon l'article 8 du règlement, comprend une partie forfaitaire annuelle recouvrée par voie de rôle, soit la somme de 220 € qui lui est réclamée, et une partie variable perçue au comptant à l'occasion de l'achat de sacs poubelles

⁷ Cass., 6 mai 1999, P.98.0088.F, www.juridat.be

réglementaires vendus par rouleau de dix unités de trente ou de soixante litres (article 21).

22. Du fait de la partie variable de la taxe, le règlement considéré prend donc en comote la situation des différents contribuables en fonction de leur quantité de production de déchets, conformément aux objectifs dans lesquels il s'inscrit, en particulier le principe « pollueur-payeur » auquel fait expressément référence le dossier administratif.

23. En outre, il ne saurait être considéré en soi comme déraisonnable d'assortir la partie variable de la taxe d'une partie forfaitaire qui est en l'espèce d'un montant très modéré.

En effet, même en cas de production minimale de déchets, la commune demeure tenue d'assurer dans l'intérêt général le maintien de la salubrité publique, ce qui implique leur enlèvement régulier générant nécessairement dans son chef des frais fixes qui ne peuvent être tenus pour négligeables.

24. La modicité du forfait réclamé apparaît clairement si celui-ci est ramené sur une base hebdomadaire, soit (220 €/52) 4,23 € par semaine.

En outre, sous réserve du cas visé à l'article 10 du règlement concernant la personne physique exerçant son activité au lieu de son domicile, chaque exercice d'imposition donne droit au contribuable de bénéficier gratuitement de cinq rouleaux de dix unités de sacs poubelles de soixante litres.

Enfin, il y a lieu de relever que cette charge est en réalité encore moindre dans le chef du contribuable dès lors qu'il s'agit en principe de frais professionnels déductibles à l'impôt sur les revenus.

25. Contrairement à ce que soutient l'intimé, il n'y a aucune violation du principe de proportionnalité découlant du règlement-taxe lui-même ou du fait que la « taxe urbaine ménages », qui serait fondée sur un règlement du 24 novembre 2008 qu'il ne produit pas, prévoirait un montant forfaitaire de 100 € et que les productions de déchets respectives ne seraient pas prises en compte.

En effet, il n'est pas contestable que c'est par le biais de la vente de sacs poubelles que la quantité de déchets est prise en compte, que ce soit dans le cadre de la « taxe urbaine ménages » ou de la « taxe urbaine non ménages », lesdits sacs étant vendus à un prix identique



quel que soit le contribuable⁸ ce qui a pour conséquence que le montant de taxe acquitté dépend bien de la quantité de déchets produits.

26. L'intimé affirme également que le règlement établit une différence de traitement entre les personnes physiques travaillant comme indépendant et celles travaillant comme salarié.

27. Il n'indique pas, et la Cour n'aperçoit pas, la disposition du règlement litigieux d'où découlerait la différence de traitement dénoncée, l'article 5 visant « toute personne » et celle-ci étant définie comme « *toute personne physique, toute personne morale, toute société et toute association* ».

28. L'intimé dénonce également l'exonération prévue par l'article 3 du règlement en faveur des ASBL relevant exclusivement du secteur non-marchand, pour autant qu'elles ne soient pas soumises à l'impôt des sociétés, alors que rien ne permet d'affirmer qu'une ASBL produirait moins de déchets et que cette exonération semble contredire l'objectif financier poursuivi par la VILLE DE LIEGE.

29. Lorsque, dans un règlement-taxe, le conseil communal prévoit des exemptions et des dérogations, il poursuit un objectif spécifique qui ne se confond pas avec les finalités assignées à la taxe⁹.

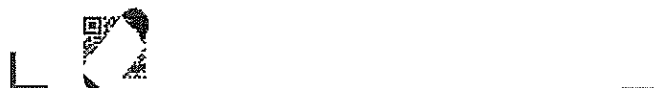
30. Outre qu'il ressort d'évidence du libellé même de l'article 3 précité que le législateur communal a entendu favoriser l'activité des ASBL relevant exclusivement du secteur non-marchand et que, partant, l'exonération de la taxe est une mesure appropriée pour atteindre un tel but ; l'intimé - qui exerce la profession d'avocat - n'expose pas en quoi il ferait partie d'une catégorie comparable à celle bénéficiant de ladite exonération¹⁰.

31. L'intimé fait également grief au règlement d'établir sans justification une différence de traitement entre, d'une part, un avocat qui serait domicilié à Liège et qui aurait installé son cabinet à son domicile et un avocat domicilié à Liège qui aurait installé son cabinet à un autre endroit de la ville, le premier bénéficiant d'une taxation préférentielle de 65 € en vertu de l'article 10 du règlement tandis que le second ne bénéficie d'aucune réduction.

⁸ Cf. page 3 du « Précis » de la Ville de Liège : pièce n°4 de son dossier

⁹ Cf. notamment C.E., 20 octobre 2011, S.A. Mediapub, n° 215.929.

¹⁰ J. BOURTEMBOURG, N. FORTEMPS, C. MOLITOR et F. BELLEFLAMME, « Fiscalité communale et principe d'égalité. Des différences de traitement établies par les règlements-taxes et de leur justification », R.F.R.L., 2016/1-2, p.84



32. Il ressort toutefois du précis produit par l'appelante (page 3) que *la personne physique domiciliée dans l'immeuble où se situe son activité voit sa taxe du règlement « non ménages » limitée à 65 € du fait du passage du service de ramassage en même temps que celui concerné par l'enlèvement des déchets ménagers.*

Il n'est du reste pas contesté qu'un tel contribuable doit s'acquitter pour la même adresse de la « taxe urbaine ménages » d'un montant de 155 € (page 2 du précis de la VILLE DE LIEGE) et que, par conséquent, le tarif préférentiel de 65 € à la « taxe urbaine non ménages » cumulé avec la « taxe urbaine ménages » aboutit précisément au montant de 220 € dont doit s'acquitter l'intimé.

Partant, la différence de traitement qu'il dénonce est inexistante.

33. L'intimé critique enfin le fait que le règlement n'établit aucune différence de traitement entre les personnes travaillant à temps plein et celles travaillant moins qu'un mi-temps, faisant état de la situation d'un avocat ne se rendant à son cabinet qu'une ou deux fois par semaine et celle d'un autre s'y rendant tous les jours.

34. Comme indiqué ci-dessus, le législateur fiscal a nécessairement recours à des catégories simplificatrices, lesquelles découlent de l'impossibilité de prendre en compte l'infinité des situations individuelles susceptibles de tomber sous le champ d'application d'une norme et, a fortiori, de contrôler leur réalité.

35. Par ailleurs, également comme indiqué ci-dessus, la production de déchets d'un avocat se rendant peu à son cabinet se répercutera nécessairement à la baisse sur la partie variable de la taxe et la partie forfaitaire de celle-ci n'est en rien déraisonnable au regard de la nécessité pour l'appelante d'assurer la régularité de ses missions en matière d'enlèvement des déchets.

Quant à la violation de la liberté de commerce et d'industrie

36. L'intimé soutient qu'il y a une violation de la liberté de commerce et d'industrie eu égard au caractère « exorbitant » de la taxe imposée (220 € par an) susceptible d'entraver l'activité des petits indépendants et commerçants, voire de la mettre en péril.

37. La liberté du commerce et de l'industrie ne fait pas obstacle à ce que la loi, ou en l'espèce un règlement fondé sur l'autonomie des



communes, règle l'activité économique des personnes et des entreprises pourvu que cette norme ne la limite pas sans qu'en existe la nécessité et que les limitations qu'elle apporte ne soient pas disproportionnées au but poursuivi.

38. En l'espèce, la nécessité de restreindre la liberté du commerce et de l'industrie découle des motifs financiers sur lesquels le règlement-taxe est fondé.

Il n'est par ailleurs pas établi que le règlement litigieux restreindrait de manière disproportionnée cette liberté, la taxe querellée étant d'un montant modique comme indiqué au point n°24 du présent arrêt.

Quant à la jurisprudence évoquée par l'intimé

39. La jurisprudence citée par l'intimé (pages 8 et 9 de ses conclusions additionnelles) n'ayant pas valeur de précédent, la Cour n'en discutera pas le bien fondé.

PAR CES MOTIFS

Vu l'article 24 de la loi du 15 juin 1935, la cour, statuant contradictoirement,

RECOIT l'appel et le dit fondé.

REFORME le jugement entrepris en toutes ses dispositions.

DIT la demande originaire de Monsieur () non fondée.

CONDAMNE Monsieur () aux dépens d'instance (indemnité de procédure : 180 €) et d'appel (indemnité de procédure : 180 €) de la VILLE DE LIEGE, liquidés à la somme totale de 360 €.

Ainsi jugé et délibéré par la NEUVIEME chambre (D) de la cour d'appel de Liège, où siégeait le conseiller f.f. de président _____ comme juge unique et prononcé en audience publique du 21 décembre 2018 par le conseiller f.f. de président : _____ avec l'assistance du greffier C

S