

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 114.119 du 23 décembre 2002

A. 69.260/XV-45

En cause :

1. A.S.B.L. "ESPACE P",
2. DE RIDDER Chantal,
3. VAN DEN BERGHE Laurette,
4. BERTHET Joëlle,
5. GARROSA Maria,
6. SOLNY Liliane,
7. VAN EETVELDE Viviane,
ayant élu domicile chez
Me E. GILLET, avocat,
boulevard Brand Whitlock 30
1200 Bruxelles,

contre :

La Commune de Schaerbeek
ayant élu domicile chez
Me J. BOURTEMBOURG, avocat,
rue de Suisse 124
1060 Bruxelles.

-

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 juin 1996 par l'association sans but lucratif "ESPACE P", Chantal DE RIDDER, Laurette VAN DEN BERGHE, Joëlle BERTHET, Maria GARROSA, Liliane SOLNY et Viviane VAN EETVELDE, qui tend à l'annulation de la délibération du 24 janvier 1996 du conseil communal de Schaerbeek modifiant le taux de la taxe sur les serveuses et serveurs de bars et autres établissements analogues (exercices de 1996 à 1999);

Vu l'arrêt n° 62.622 du 18 octobre 1996 rejetant la demande de suspension;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 novembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des parties requérantes;

Vu l'ordonnance du 12 novembre 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 18 décembre 2002;

Entendu, en son rapport, M. NIHOUL, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me E. GILLET, avocat, comparaissant pour les parties requérantes, et Me J. BOURTEMBOURG, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Depuis le 1^{er} janvier 1978, la commune de Schaerbeek lève une taxe annuelle sur les serveuses, et ensuite également sur les serveurs, à la charge des exploitants de bars et d'établissements analogues. Etablie à l'origine pour une durée de cinq ans par une délibération du conseil communal du 24 novembre 1977, elle a été renouvelée pour des termes successifs de cinq ans par des délibérations du conseil communal du 9 décembre 1982 et du 25 février 1988.
2. Le 19 janvier 1993, le collège des bourgmestre et échevins a proposé de renouveler une fois encore le règlement-taxe et de maintenir "les taux et modalités appliqués

jusqu'en 1992", parce que "les dispositions du plan de gestion prévoient le maintien de cette source de recettes ".

En sa séance du 11 février 1993, le conseil communal a arrêté un nouveau règlement-taxé, lequel établit, en son article 1^{er}, "à partir du 1^{er} janvier 1993 et pour une période de 5 ans, (...) à charge des exploitants de débits de boissons une taxe annuelle de 50.000 fr. pour toute personne qui favorise directement ou indirectement le commerce du débitant en consommant avec le client ou en le poussant à la consommation, par le service normal des clients, ou par l'exercice du chant ou de la danse". L'article 3 du règlement précise qu' "est réputée serveur ou serveuse, toute personne qui, dans un débit de boissons, avec ou sans gages, de façon permanente ou temporaire, favorise directement ou indirectement le commerce du débitant, soit en consommant avec les clients, soit en provoquant à la consommation, par le service normal des clients, ou par l'exercice du chant ou de la danse".

3. Le 16 janvier 1996, le collège des bourgmestre et échevins a proposé de porter le taux de cette taxe à 100.000 francs par serveur ou serveuse à partir de l'exercice 1996, et ce pour les motifs suivants : "afin de répondre aux impératifs d'une bonne gestion et considérant que la prolifération de ce genre d'activité sur le territoire de notre Commune nécessite des mesures dissuasives, il y a lieu de porter le taux de 50.000 francs, en vigueur depuis 1983, à 100.000 francs".

En sa séance du 24 janvier 1996, le conseil communal a suivi cette proposition en modifiant l'article 1^{er} du règlement-taxé du 11 février 1993.

4. Du 11 au 25 mars 1996, une enquête publique a été ouverte à propos de tous les règlements-taxé établis par le conseil communal le 24 janvier 1996; elle n'a donné lieu à aucune observation en ce qui concerne le règlement attaqué. Le 26 mars 1996, l'autorité de tutelle a fait savoir que la délibération précitée ne soulevait "pas d'objection majeure" de sa part.

Conformément aux articles 112 à 114 de la nouvelle loi communale, le texte du règlement modifié, qui constitue l'acte attaqué, a été publié par voie d'affichage le 9 avril 1996.

Considérant que la partie adverse soulève une première fin de non recevoir tirée du fait que la requête en annulation est insuffisamment timbrée; que les parties requérantes s'en réfèrent à justice sur ce point;

Que la requête en annulation est timbrée à concurrence de 12.000 francs belges; qu'elle n'est donc recevable, à cet égard, qu'en ce qui concerne les trois premières requérantes;

Considérant que la partie adverse conteste l'intérêt à agir de la première requérante; qu'elle fait valoir que la référence de la première requérante à son objet social ne parvient pas à convaincre de son intérêt à agir contre un règlement-taxe qui ne vise pas les prostituées mais bien les exploitants de débits de boissons, lesquels n'apparaissent pas comme membres de l'ASBL requérante, et qui ne concerne en rien la transmission du virus HIV et des autres M.S.T. ni aucune "autre problématique liée au phénomène prostitutionnel";

Qu'invoquant son objet social, la première requérante déclare agir pour la défense de l'intérêt collectif de ses membres, "compte tenu du but poursuivi par le règlement attaqué";

Que l'article 3 des statuts de la première requérante, l'A.S.B.L. "ESPACE P", dénommée lors de sa constitution le 3 novembre 1988 "Prévention Sida Prostitution", énonce :

" L'association a pour but :

*la sensibilisation, l'information et la prévention visant à réduire la transmission du virus HIV et des autres M.S.T. parmi la population des prostitué(e)s ;
la formation de personnes relais volontaires, sur le terrain, afin d'adapter au mieux l'information ;
la prise en charge de tous les problèmes relatifs au dépistage volontaire ;
l'accompagnement des personnes séropositives ou malades et de leur entourage, en ce compris la défense de leurs intérêts matériels et juridiques ;
l'étude des problèmes de santé compte tenu de leurs aspects psychosociologiques.*

L'association se montrera particulièrement soucieuse du respect de la liberté individuelle et de la vie privée ; elle s'opposera à toutes discriminations et à toute atteinte à la dignité de la personne humaine";

Que lors de son assemblée générale du 26 novembre 1992, elle a décidé ce qui suit :

" *la sensibilisation, l'information et la prévention visant à réduire la transmission du virus HIV et des autres M.S.T. parmi la population des prostitué(e)s reste un but prioritaire de l'association qui élargit pourtant son intérêt vers d'autres problématiques liées au phénomène prostitutionnel (traite des êtres humains, toxicomanie, pauvreté, violence, ...)"*;

Que le règlement attaqué ne vise pas spécifiquement ni exclusivement la prostitution et que la taxe qu'il instaure n'est pas due par des personnes se livrant à la prostitution mais par des exploitants de bars; que l'on n'aperçoit pas en quoi le règlement attaqué porte atteinte à l'objet statutaire de la première requérante ou aux intérêts collectifs de ses membres; que toutefois, dans son mémoire en réplique, la première requérante fonde son intérêt à agir sur le troisième moyen de la requête qui tend à faire établir que c'est l'activité de la prostitution que la commune entend dissuader; que dans cette mesure, l'intérêt de la première requérante est lié au fond;

Considérant que la partie adverse conteste également l'intérêt à agir des autres parties requérantes; qu'elle fait tout d'abord valoir que seule la troisième requérante a adressé à la commune une déclaration relative à la taxe, tout en étant en défaut d'acquitter le montant de cette taxe pour l'exercice de 1994; qu'ensuite, elle s'interroge sur la légitimité de l'intérêt à agir de personnes qui se livreraient à l'exploitation de la prostitution en infraction aux articles 380*bis* à 380*quater* du Code pénal;

Qu'à bon droit, les deuxième et troisième requérantes répliquent qu'elles "sont susceptibles de taxation" et que "même si elles n'ont pas remis de déclaration, la commune reste compétente pour taxer d'office"; qu'en effet, elles exploitent des bars sur le territoire de la commune de Schaerbeek et déclarent, sans être sérieusement contredites par la partie adverse, employer dans ces débits de boissons des serveuses ou des serveurs au sens du règlement attaqué; qu'il ressort du dossier administratif qu'elles ont été enrôlées à ce titre pour les exercices 1995 et 1996; qu'il importe peu dès lors, quant à la recevabilité du présent recours, que l'une d'entre elles n'ait pas, pour un ou plusieurs exercices, spontanément remis la déclaration relative à la taxe litigieuse ou volontairement acquitté le paiement de celle-ci;

Que pour le surplus, la partie adverse n'établit pas, et ne tente même pas d'établir, qu'elles exploiteraient la prostitution d'autrui et que leur recours en annulation aurait précisément pour objet de permettre cette exploitation, en infraction aux articles 380*bis* et suivants du Code pénal; qu'il s'ensuit que leur intérêt à agir est légitime;

Que l'exception du défaut d'intérêt soulevée par la partie adverse à l'encontre des deuxième et troisième requérantes ne peut être accueillie;

Considérant que les requérantes prennent un premier moyen de la violation des articles 41 et 162 de la Constitution et de l'incompétence de l'auteur de l'acte;

qu'elles soutiennent que seul le législateur peut mettre en œuvre des moyens fiscaux pour atteindre des buts extra-fiscaux; qu'en l'espèce, le conseil communal de Schaerbeek a mis en œuvre par le règlement attaqué son pouvoir fiscal propre en vue de poursuivre des fins extra-fiscales, à savoir dissuader l'activité de la prostitution sur le territoire de la commune; qu'elles font valoir à cet égard que le motif selon lequel "la prolifération de ce genre d'activité sur le territoire de notre commune nécessite des mesures dissuasives" est nécessairement un motif déterminant de l'augmentation querellée dès lors que ce motif n'a jamais été invoqué auparavant par le conseil communal et que la taxe est doublée d'un seul coup; qu'elles ajoutent que si le règlement attaqué n'a pas pour but de dissuader la prostitution, on doit se demander quelle est l'activité "plus critiquable que d'autres" qui serait visée par ce motif, l'activité de serveuse telle qu'elle est définie par le règlement attaqué n'étant clairement pas une activité qui mérite d'être dissuadée; qu'elles estiment encore que le seul cas dans lequel l'on pourrait le cas échéant admettre qu'un règlement taxe communal poursuive un but extra-fiscal serait celui où ce but correspond à une compétence administrative de la commune, dont on n'aperçoit ni la matérialité ni la correspondance avec quelque réalité économique ou sociale que ce soit; qu'elles concluent que l'augmentation de la taxe litigieuse serait purement dissuasive ou prohibitive dès lors qu'elle vise à empêcher une activité régulièrement exercée, parfaitement légitime, mais qui serait jugée inopportune par la commune pour des motifs que l'on n'aperçoit pas;

Considérant que la partie adverse fait observer que s'agissant des compétences communales, il convient de distinguer les compétences matérielles des communes et leurs compétences fiscales, ces dernières ne pouvant être limitées que par l'effet de la tutelle d'approbation ou par une loi prise à cet effet; qu'elle soutient que le règlement-taxe attaqué a pour objectif premier d'assurer les recettes nécessaires au bon fonctionnement de la commune, tandis que les "mesures dissuasives" constituent dans ce contexte une motivation incidente, l'augmentation du taux de la taxe litigieuse faisant partie d'un ensemble de propositions soumises au conseil communal et tendant à relever le taux de plusieurs taxes existantes ou à instaurer de nouvelles taxes;

Considérant que l'autorité communale détient son pouvoir de taxation de l'article 170, § 4, de la Constitution et qu'il lui appartient dans le cadre de son autonomie fiscale 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 seule réserve imposée par la Constitution, à savoir la compétence du législateur fédéral d'interdire aux communes de lever certains impôts; qu'il s'ensuit que sous réserve des exceptions déterminées par la loi, les conseils communaux choisissent, sous le contrôle de l'autorité

de tutelle, la base des impôts levés par eux; qu'aucune disposition constitutionnelle ou législative ne requiert l'existence d'un lien particulier entre la taxe communale et les compétences matérielles des communes; que dans cette mesure, le premier moyen manque en droit;

Considérant qu'une taxe communale, à l'instar des autres impôts, doit avoir pour objectif principal de prélever les moyens nécessaires pour financer les services assurés par l'administration; que le propre de toute taxe est d'apporter des ressources à l'autorité afin de lui permettre d'accomplir ses missions de service public, ce qui suppose qu'elle ne soit pas, ou le moins possible, en déficit;

Considérant que dès lors que l'objectif principal d'une taxe communale est d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose en principe à ce qu'elle poursuive également des objectifs accessoires, non financiers; qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de les faire porter par priorité sur des activités qu'elle juge plus critiquables que d'autres ou dont elle estime la prolifération nuisible; qu'une commune peut dès lors utiliser son pouvoir fiscal en vue de poursuivre des objectifs d'incitation ou de dissuasion qu'elle détermine librement pour autant que ces objectifs restent accessoires, en d'autres termes que l'impôt communal ne soit pas établi à des fins uniquement dissuasives ou ne devienne purement prohibitif; qu'en tant que le moyen soutient que seul le législateur peut mettre en oeuvre des moyens fiscaux pour atteindre des fins extra-fiscales, il manque également en droit;

Considérant qu'en l'espèce, les motifs de la proposition du collège des bourgmestre et échevins sur laquelle repose le vote du règlement-taxé attaqué justifient l'augmentation du taux de la taxe communale sur les serveuses et serveurs de bars et autres établissements analogues, de 50.000 francs à 100.000 francs, par le souci de "répondre aux impératifs d'une bonne gestion" et par la considération que "la prolifération de ce genre d'activité sur le territoire de notre Commune nécessite des mesures dissuasives"; que l'objectif principal de l'augmentation litigieuse est ainsi d'ordre budgétaire, celle-ci étant destinée à faire face à l'ensemble des dépenses de la commune; qu'elle fait d'ailleurs partie d'une série d'augmentation du taux de taxes communales en vigueur, justifiée selon la proposition de l'échevin des finances par la nécessité d'"assurer les recettes nécessaires au bon fonctionnement de la Commune"; que rien ne s'oppose par ailleurs à ce que l'autorité communale poursuive, outre des recettes nouvelles, des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion, tels en l'occurrence que la prolifération, qu'elle entend dissuader, de l'activité de serveuses et

de serveurs de bars et autres établissements analogues au sens du règlement-taxe du 11 février 1993; qu'il s'ensuit que le règlement-taxe attaqué reste dans les limites de la compétence générale de régler tout ce qui est d'intérêt communal, en sorte qu'il ne saurait être soutenu que la partie adverse aurait excédé ses compétences; que le premier moyen n'est pas fondé;

Considérant que les requérantes prennent un deuxième moyen de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, de l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme, du décret des 2 et 17 mars 1791, dit "décret d'Allarde", du principe selon lequel tout acte administratif doit être légalement motivé et du principe de la sécurité juridique; qu'elles font valoir, dans une première branche, qu'on ne voit pas ce que l'activité visée par le règlement-taxe aurait d'illégitime au point qu'il y aurait lieu de dissuader "la prolifération de ce genre d'activité" et que le but affiché est de dissuader l'utilisation de serveuses dans les débits de boissons, ce qui peut n'avoir pour effet que de rendre ces débits inexploitable; que dans une deuxième branche, les requérantes exposent que la décision attaquée viole l'article 10 de la Convention européenne des droits de l'homme qui garantit la liberté d'expression puisqu'elle dissuade notamment les conversations entre les clients du débit de boissons et les serveuses ou les serveurs, de même que l'exercice du chant et de la danse; que les requérantes estiment, dans une troisième branche, que le règlement-taxe semble s'appliquer à tous les débits de boissons et qu'aucun critère ne permet d'identifier la nature du "genre d'activité" évoqué, de sorte que l'exécution du règlement ne pourra être qu'arbitraire, discriminatoire et créatrice de privilèges, et méconnaîtra également, et pour les mêmes raisons, le principe de la sécurité juridique; qu'enfin, dans une quatrième branche, les requérantes soutiennent que le règlement attaqué aurait pour but de dissuader la prostitution alors qu'il s'applique à tous les exploitants de débits de boissons, et par conséquent aux deuxième et troisième requérantes qui seraient réputées exercer un "genre d'activité" contre la prolifération duquel la commune lutte, et alors qu'elles ne tiennent pas et ne sont pas considérées comme tenant des établissements de prostitution, la tenue de tels établissements étant réprimée par le Code pénal ;

Considérant, sur la première branche, que la partie adverse n'a pas interféré par l'augmentation contestée sur la liberté d'usage des biens et du commerce; qu'en effet, la liberté de commerce et d'industrie consacrée par le décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791 n'est pas illimitée et n'est en tout cas pas de nature à entraver le pouvoir qu'a l'autorité publique d'établir des taxes sur les activités économiques et commerciales; qu'en l'espèce, même si la taxe litigieuse a un caractère dissuasif sur la prolifération des activités visées, il n'apparaît pas qu'elle entraverait au-delà du raisonnable, voire

empêcherait, l'existence même de ce genre d'activités; qu'en effet, les requérantes n'établissent pas qu'en raison de son nouveau taux, la taxe litigieuse aurait un effet dissuasif ou prohibitif tel qu'elle constituerait désormais une entrave à la liberté du commerce et de l'industrie dans ce secteur d'activités; qu'à cet égard, le simple constat du doublement du taux ne suffit pas à étayer la thèse des requérantes et ce, d'autant plus que d'autres taxes communales ont connu au même moment la même évolution ou une évolution similaire; qu'en outre, contrairement à ce que soutiennent les requérantes, la partie adverse n'est pas tenue, lors de la mise en oeuvre de son pouvoir fiscal, d'établir le caractère "illégitime" de l'activité taxée même si elle estime utile, à titre accessoire, d'en décourager une "prolifération" jugée inopportune; qu'il en découle que la première branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant, quant à la deuxième branche, que le règlement ne taxe pas les conversations entre les clients et les serveuses ou les serveurs, ni même la pratique de la danse ou du chant, mais vise ces activités lorsqu'elles ont pour but de "favorise(r) directement ou indirectement le commerce du débitant (...) en poussant (le client) à la consommation"; que le fait générateur de la taxe est l'emploi de personnes chargées de pousser les clients à la consommation par l'utilisation d'une des pratiques énumérées par le règlement; que le moyen, en sa deuxième branche, n'est pas fondé;

Considérant, sur la troisième branche, que le règlement attaqué n'entend pas dissuader en général l'exercice de la profession de serveuse ou de serveur ni de manière générale la tenue de tout débit de boissons; que la taxe litigieuse ne vise en effet que les établissements répondant aux critères énoncés par le règlement-taxe qui l'instaure, à savoir l'engagement par les exploitants de débits de boissons de serveuses et serveurs, définis aux termes de l'article unique de la délibération attaquée comme "toute personne qui favorise directement ou indirectement le commerce du débitant en consommant avec le client ou en le poussant à la consommation, par le service normal des clients, ou par l'exercice du chant ou de la danse"; que le "service normal des clients" n'est retenu comme fait générateur de la taxe litigieuse que lorsqu'il est effectué par une personne en vue de pousser le client à la consommation; que de la sorte, la partie adverse a établi un critère de distinction qui n'apparaît ni arbitraire ni discriminatoire; que pour le surplus, l'on ne peut préjuger de l'application que la partie adverse fera du règlement; qu'à supposer que des illégalités soient commises à cette occasion, elles pourront être soumises aux juridictions compétentes; que le moyen, en sa troisième branche, n'est pas fondé;

Considérant, sur la quatrième branche, que le règlement attaqué ne vise pas spécifiquement et exclusivement la prostitution; que si le type d'activités qui donne lieu au paiement de la taxe litigieuse est dans les faits proche de formes de prostitution, le règlement litigieux porte spécifiquement sur des pratiques d'incitation à la consommation autres que la prostitution; qu'il s'ensuit qu'il ne fait pas naître à l'égard des personnes auxquelles il s'applique une quelconque présomption qu'elles se livreraient à une activité illicite, la commune étant au demeurant sans pouvoir pour imposer une interprétation déterminée des dispositions précitées du Code pénal; que la quatrième branche du moyen n'est pas fondée;

Considérant que le deuxième moyen n'est fondé en aucune de ses branches;

Considérant que les requérantes prennent un troisième moyen de la violation des articles 41, 162, 170, §3, de la Constitution, de l'article 117 de la Nouvelle loi communale, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et du défaut de motivation; qu'elles font valoir en substance que le règlement initial n'était inspiré que par des préoccupations budgétaires fondées sur l'article 170, §3, de la Constitution, que par contre la modification survenue le 24 janvier 1996 poursuit un objectif différent qui consiste à dissuader la prolifération d'un certain type d'activités, ce qui constituerait un empiétement sur la compétence d'autres autorités, que plus précisément s'il faut considérer que c'est l'activité de prostitution que la commune entend dissuader, elle ne dispose plus, depuis la loi du 21 août 1948 " supprimant la réglementation officielle de la prostitution " que de la compétence d'adopter des règlements complémentaires ayant pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique, de sorte que le conseil communal n'était pas compétent pour prendre la décision attaquée;

Considérant qu'il ressort de l'examen du deuxième moyen que le règlement-taxe ne vise pas spécifiquement la prostitution; que dès lors la référence à la loi du 21 août 1948 précitée est irrelevante en l'espèce; que la loi du 21 août 1948 est étrangère à la compétence des communes de lever des taxes sur les serveuses et serveurs de bars et ce, même si, à côté d'objectifs fiscaux, un certain effet dissuasif est recherché et même si l'établissement de cette taxe pourrait, le cas échéant, avoir des incidences indirectes sur certaines formes de prostitution; que pour le surplus il résulte de l'examen du premier moyen que la compétence, dans le chef de la commune, d'établir une taxe incitative ou dissuasive n'est pas subordonnée à une compétence matérielle qui lui aurait été spécialement attribuée d'autoriser ou d'interdire, voire de réglementer, selon le cas, l'activité que la taxe est accessoirement destinée à encourager ou à décourager; que le

troisième moyen n'est pas fondé; qu'il s'ensuit que l'intérêt à agir de la première requérante n'est pas établi,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,47 euros, sont mis à charge des trois premières parties requérantes à concurrence de 99,16 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-trois décembre deux mille deux par:

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
Mme ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.