

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 129.174 du 12 mars 2004

A.73.102/XV-299

En cause : 1. **VANDENPLAS** Maria,
 2. **VANHOEGAARDEN** Rudy,
 3. **EGGERMONT** Adeline,

ayant tous élu domicile chez
Me J. STIJNS, avocat,
Ubicenter, Philipssite 5
3001 Louvain

contre :

la Ville de Namur,

ayant élu domicile chez
Me Cécile DRAPS, avocat à la Cour de cassation,
boulevard E. de Laveleye 14
4020 Liège.

-

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 3 février 1997 par Maria VANDENPLAS, Rudy VANHOEGAARDEN et Adeline EGGERMONT, qui tend à l'annulation du règlement communal de la ville de Namur du 20 novembre 1996 établissant une taxe communale mensuelle à charge des établissements sex-shops et peep-shows;

Vu l'arrêt n° 65.259 du 17 mars 1997, qui a rejeté la demande de suspension de l'exécution du même règlement introduite par les mêmes requérants;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport et le dernier mémoire des requérants;

Vu l'ordonnance du 12 janvier 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 février 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me LIEKENDAEL, loco Me GRADE, avocat, comparaisant pour les requérants et Me B. VANBRABANT, avocat, loco Me C. DRAPS, avocat à la Cour de cassation, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. PAQUET, auditeur;

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. Le conseil communal de la ville de Namur a adopté, le 20 novembre 1996, un règlement établissant, pour les exercices 1996 à 2000, une taxe mensuelle de cent mille francs sur les établissements dénommés «sex-shops» et «peep-shows».

Par «sex-shops», il faut entendre «les établissements où sont diffusés, par quelque procédé que ce soit, des films ou des images liés directement ou indirectement à la sexualité, à l'exception des diffusions à caractère didactique» et «qui sont spécialisés dans la vente et la location des films, cassettes vidéo et livres liés directement ou indirectement à la sexualité, à l'exception des ouvrages à caractère didactique». Quant

aux «peep-shows», ils sont définis par le règlement litigieux comme étant «ceux où ont lieu des strip-teases».

2. La taxe établie est due solidairement par l'exploitant et par le propriétaire de l'établissement sex-shop ou peep-show.

A cet égard, les requérants exposent qu'il sont réunis dans le cadre d'une association de fait et sont propriétaires du fonds de commerce d'un établissement dénommé "L'extase" et situé rue des Brasseurs, 39, à Namur. Ils ajoutent que pour l'année 1995, leur association de fait a dégagé un bénéfice net de 1.613.263 francs.

Il n'est par ailleurs pas contesté que l'établissement «L'extase» entre dans le champ d'application du règlement-taxe attaqué.

3. Le décret régional wallon du 20 juillet 1989, en vigueur à l'époque, ne soumettait pas les règlements-taxes communaux à une tutelle spéciale d'approbation; ces règlements relevaient seulement de la tutelle générale de suspension et d'annulation.

En l'espèce, la députation permanente du Conseil provincial a décidé de s'abstenir de prendre une mesure de suspension ou d'annulation du règlement-taxe adopté par la ville de Namur le 20 novembre 1996, de même que le gouverneur a décidé de ne pas prendre de recours auprès du Gouvernement wallon.

Le règlement concerné a été affiché du 5 au 20 décembre 1996.

4. Outre leur recours en suspension introduit devant le Conseil d'Etat, et rejeté par l'arrêt précité n° 65.259 du 17 mars 1997, les requérants ont introduit le 25 août 1997, auprès de la députation permanente de la province de Namur, une réclamation contre la cotisation à la taxe enrôlée au profit de la ville de Namur.

Par une décision du 16 avril 1998, la députation permanente a jugé que l'enrôlement était justifié et que la taxe était due.

Par une requête d'appel datée du 28 mai 1998, les requérants ont soumis la légalité du règlement-taxe litigieux à l'appréciation de la chambre fiscale de la Cour d'appel de Liège. Ce recours est toujours pendant à l'heure actuelle;

Considérant que dans leur dernier mémoire, les requérants indiquent que l'établissement «L'extase» a dû fermer ses portes en 1998; qu'ils y voient une conséquence concrète du risque de préjudice grave qu'ils avaient invoqué à l'appui de leur recours en suspension; que les requérants exposent qu'ils ont toujours un intérêt actuel à poursuivre leur recours en annulation, étant donné qu'une éventuelle annulation du règlement-taxe leur donnera une base en droit afin de récupérer les montants payés à titre de taxes à la ville de Namur; qu'ils précisent que la procédure pendante devant la chambre fiscale de la Cour d'appel de Liège a été suspendue dans l'attente d'une décision du Conseil d'Etat;

Considérant que compte tenu de ces éléments, les requérants n'ont pas perdu leur intérêt au recours;

Considérant qu'à l'appui de leur recours, les requérants soulèvent un premier moyen pris de «la violation de l'article 121 de la nouvelle loi communale coordonnée par arrêté royal du 24 juin 1988, de l'erreur dans les motifs, de l'excès ou du détournement de pouvoir»; qu'ils reprochent à la partie adverse de poursuivre, par le règlement attaqué, un objectif consistant en la préservation de la moralité publique, alors que l'article 121 précité de la nouvelle loi communale n'habiliterait pas un conseil communal à adopter un règlement-taxe pour poursuivre un tel objectif; que les requérants précisent que l'objectif de moralité publique poursuivi ressort clairement du préambule du règlement litigieux, qui cite parmi les motifs de droit sur lesquels il repose l'article 121 de la nouvelle loi communale, et que cet article n'attribue aux conseils communaux qu'un pouvoir de police complémentaire en vue d'assurer le maintien de la moralité; que dans leur dernier mémoire, les requérants précisent que «vu que la présence des sex-shops et peep-shows est considérée non-bienvenue par les partis politiques conservateurs, il est douteux que l'administration de la Ville n'a pas essayé, par un appel du pouvoir fiscal, de faire disparaître de tels établissements»;

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 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; que par ailleurs, 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;

Considérant qu'en son préambule, le règlement contesté vise tout d'abord «la loi du 29 avril 1819 contenant des dispositions propres à assurer efficacement le recouvrement des impositions communales», et ensuite «la nouvelle loi communale, notamment les articles 121, 117, alinéa 1^{er} et 118, alinéa 1^{er}»; que le règlement se réfère également explicitement à «la situation financière de la commune»; qu'il s'ensuit que si l'objectif principal de la taxe litigieuse est ainsi d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose par ailleurs à ce que l'autorité communale poursuive des objectifs accessoires, non financiers, d'incitation ou de dissuasion, tels que le développement, qu'elle entend pénaliser fiscalement, d'établissements dénommés «peep-shows» et «sex-shops»; qu'il s'ensuit également que le règlement-taxé attaqué reste dans les limites de la compétence générale du conseil de régler tout ce qui est d'intérêt communal, en sorte qu'il ne saurait être soutenu que la partie adverse aurait levé la taxe litigieuse dans un but autre que d'alimenter les caisses communales et poursuivrait en réalité l'objectif d'assurer le maintien de la moralité publique par la voie de son pouvoir fiscal;

Considérant par ailleurs que l'article 121 de la nouvelle loi communale, visé au moyen par les requérants, dispose que «des règlements complémentaires de la loi du 21 août 1948 supprimant la réglementation officielle de la prostitution peuvent être arrêtés par les conseils communaux, s'ils ont pour objet d'assurer la moralité ou la tranquillité publique ...»; que cette disposition, qui ne concerne que le pouvoir de police de l'autorité communale en rapport avec la moralité publique, n'a aucunement pour

conséquence de restreindre le pouvoir fiscal que les communes tiennent directement de la Constitution, en sorte que le règlement-taxe litigieux ne saurait violer l'article 121 précité;

Considérant qu'il ressort des développements qui précèdent que le premier moyen de la requête n'est pas fondé;

Considérant que les requérants prennent un deuxième moyen de «la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, des principes d'égalité et de proportionnalité et de l'excès de pouvoir»; qu'ils font grief à la taxe litigieuse d'être fixée de manière forfaitaire à charge des établissements concernés, et ce sans relation quelconque avec une assiette réelle et sans distinction, ni gradation, ni proportionnalité; que dans une première branche de leur moyen, ils exposent qu'une taxe communale peut être annulée s'il existe une disproportion manifeste entre cette taxe et les facultés contributives des personnes qui y sont soumises, ou encore s'il apparaît qu'elle n'est pas supportable par celui qui la critique; que les requérants estiment qu'en l'espèce, il semble difficilement contestable que le montant établi par le règlement attaqué est prohibitif; qu'ils se réfèrent également, dans leur mémoire en réplique, à la circulaire du 30 juillet 1993 du ministre exerçant la tutelle sur les communes wallonnes, circulaire qui indique que «les communes doivent se garder d'établir des taxes dissuasives qui auraient pour seul objectif d'empêcher l'exercice d'une activité par ailleurs licite»; que dans une seconde branche du moyen, les requérants font valoir qu'en visant exclusivement les établissements dénommés «sex-shops» et «peep-shows», le règlement attaqué introduit une différence de traitement, non susceptible de justification objective et raisonnable, par rapport aux exploitants des établissements spécialisés dans la vente et la location de films, cassettes vidéo et livres qui ne sont pas liés directement ou indirectement à la sexualité; qu'ils ajoutent qu'en établissant une taxe forfaitaire de 100.000 francs par mois, la partie adverse établit en outre une discrimination à l'intérieur même de la catégorie des établissements visés, puisqu'elle ne tient pas compte des facultés contributives des exploitants des différents établissements; qu'ils expliquent à cet égard qu'il y a une discrimination, non susceptible de justification objective et raisonnable, entre les établissements dont le bénéfice d'exploitation rend possible, sans mettre en péril leur activité, le paiement d'une taxe de 100.000 francs par mois, et les établissements dont

le bénéfice d'exploitation est tel que le paiement de la taxe serait insupportable; que dans leur mémoire en réplique, les requérants ajoutent que la partie adverse aurait dû prendre en considération le fait que tous les exploitants d'établissements peep-shows et sex-shops n'ont pas la même faculté contributive et qu'elle avait la faculté de faire varier le taux de la taxe concernée en fonction d'éléments objectifs tels que la surface exploitée, le nombre de membres du personnel ou encore le chiffre d'affaires;

Considérant, sur la première branche du moyen, que le Conseil d'Etat ne peut annuler une taxe établie sans enfreindre aucune disposition législative que s'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe; que l'appréciation de cette éventuelle disproportion 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 non uniquement en fonction de la seule situation subjective des requérants; qu'à cet égard, il n'est pas logique, comme le font les requérants, de procéder à une comparaison directe entre, d'une part, le montant de leur bénéfice net annuel résultant de l'exploitation de leur établissement «L'extase» à Namur et, d'autre part, le montant annuel de la taxe communale; qu'en effet, une taxe de la nature de celle établie par le règlement litigieux, outre qu'elle est fiscalement déductible, est généralement répercutée sur le consommateur, en sorte qu'il n'est absolument pas démontré par les requérants que l'augmentation de prix qui s'ensuivra serait à ce point prohibitive pour la clientèle que celle-ci se détournerait massivement des établissements visés; qu'il convient en outre de distinguer les taxes réellement prohibitives, qui sont interdites, des taxes seulement dissuasives; qu'à cet égard, il ne fait pas de doute qu'une taxe poursuivant un objectif de dissuasion n'est pas disproportionnée pour le seul motif que son montant est important; qu'en effet, le caractère dissuasif que tend à se donner, comme en l'espèce, une imposition implique nécessairement que son montant soit élevé; qu'il s'ensuit que le moyen, en sa première branche, n'est pas fondé;

Considérant, en ce qui concerne la seconde branche du moyen, que la règle de l'égalité devant l'impôt énoncée par l'article 172 de la Constitution, qui est une application de la règle de l'égalité devant la loi établie par l'article 10 de la Constitution, n'exclut 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; que 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; que par ailleurs, une rupture d'égalité n'existe que s'il y a distinction arbitraire, c'est-à-dire lorsque l'autorité administrative applique un régime différent à des personnes qui se trouvent dans une même situation objective et impersonnelle;

Considérant que la taxe litigieuse frappe une catégorie d'établissements déterminés de manière objective et a vocation à s'appliquer de la même façon à tous ceux qui se trouvent dans la même situation, à savoir les exploitants de peep-shows et de sex-shops établis sur le territoire de la ville de Namur; que par ailleurs, en introduisant par la taxation une différence de traitement entre, d'une part, les exploitants des établissements dénommés «sex-shops» ou «peep-shows», spécialisés dans la vente ou la location de films, cassettes vidéo et livres qui sont liés directement à la sexualité, et, d'autre part, les exploitants des établissements qui vendent le même matériel, mais cette fois non lié à la sexualité, la partie adverse a créé une distinction qui repose sur un critère susceptible de justification objective et raisonnable, et ce eu égard au but et aux effets dissuasifs du règlement-taxe attaqué; qu'il ne saurait dès lors y avoir discrimination dès le moment où les situations prises en compte par l'auteur du règlement-taxe ne sont pas objectivement comparables; qu'il s'ensuit que le moyen, en sa seconde branche, n'est pas davantage fondé;

Considérant qu'un dernier moyen, le troisième de la requête, est pris de «la violation de l'article 12 de la Constitution, de l'article 7 du décret des 2-17 mars 1791 (dit décret d'Allarde), de l'article 121 de la nouvelle loi communale coordonnée par un arrêté royal du 24 juin 1988, du principe de la liberté du commerce et de l'industrie et de l'excès de pouvoir»; que les requérants font valoir que l'importance de la taxe litigieuse est telle qu'elle constitue une entrave à l'exploitation de leur établissement; qu'après avoir rappelé que le décret d'Allarde des 2-17 mars 1791 reconnaît la liberté d'exercice ou d'exploitation de l'activité professionnelle et souligné que seule une loi fédérale pourrait apporter des limitations à cette liberté, ils estiment par contre que

l'article 121 de la nouvelle loi communale ne permettait pas en l'espèce au conseil communal d'apporter par un règlement-taxé des limitations à la liberté d'entreprendre; que les requérants concluent que le caractère prohibitif de la taxe démontre, en lui-même, la volonté de la partie adverse de mettre un terme à l'activité des établissements qu'elle entend taxer, et rappellent qu'avec un bénéfice net de 1.613.263 francs pour l'année 1995, leur établissement ne pourrait s'acquitter d'une taxe de 1.200.000 francs par an sans menacer la poursuite de ses activités;

Considérant, à ce dernier point de vue, que l'appréciation d'une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes qui y sont soumises, 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; qu'à cet égard, les requérants ne se prévalent que de leur seule situation subjective personnelle et n'ont produit une situation comptable sommaire pour l'exercice 1996, concerné par le règlement-taxé contesté, que pour le seul établissement «L'extase» situé à Namur, alors que les demandes d'immatriculation au registre de commerce de Namur, qu'ils ont produites à la demande de M. l'Auditeur, renseignent que les requérants poursuivent d'autres activités commerciales similaires, notamment sous les dénominations «Top Vidéo» et «All Graphics» à Louvain-Heverlée; que par ailleurs, si la situation comptable produite pour l'année 1996 indique que les recettes se sont élevées à 9.052.056 francs, les avertissements-extraits de rôle qui y sont joints sont relatifs à des exercices antérieurs à 1996, n'ont pas été actualisés par les requérants, et ne permettent aucunement d'établir dans quelle mesure la taxe prélevée à partir de 1996 aurait entraîné une diminution importante des revenus que leur procure l'exploitation de leur établissement namurois;

Considérant, par ailleurs, que les requérants se bornent à signaler, dans leur dernier mémoire, que leur établissement «L'extase» a dû fermer ses portes en 1998; qu'ils ne produisent cependant aucun élément ni aucune pièce comptable ou autre qui établirait un lien direct entre cette fermeture et le caractère prohibitif qu'ils attribuent à la taxe litigieuse, ou qui démontrerait que le règlement-taxé contesté a nécessairement eu un effet équivalent à la prohibition de leur activité commerciale; qu'aucun élément concret du dossier soumis au Conseil d'Etat ne permet dès lors de vérifier la pertinence des

reproches que les requérants adressent au règlement attaqué, quant au caractère prohibitif de la taxe;

Considérant qu'il ne saurait pas davantage être soutenu que la partie adverse aurait interféré 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 manifestement un caractère dissuasif sur le développement des établissements dénommés «peep-shows» et «sex-shops», il n'apparaît pas qu'elle entraverait au-delà du raisonnable, voire empêcherait, l'installation de tels établissements;

Considérant qu'il résulte de l'ensemble de ces considérations que le troisième moyen n'est pas fondé,

D E C I D E :

Article 1er.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 297,48 euros, sont mis à charge des parties requérantes, à concurrence de 99,16 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
douze mars deux mille quatre par :

MM. LEROY,	président de chambre,
QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
NIHOUL,	conseiller d'Etat,
M. DEPELSENAIRE,	greffier assumé.

Le greffier ass.,

Le président,

B. DEPELSENAIRE

M. LEROY.