

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 135.709 du 5 octobre 2004

A. 67.681/XV-354

En cause : **SPRL ERIVO**,
ayant élu domicile chez
Me G. VERHELLEN, avocat,
rue de Pascale 10
1040 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles,
ayant élu domicile chez
Me W. MULS, avocat,
rue Gachard 63
1050 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 19 février 1996 par la S.P.R.L. ERIVO, qui tend à l'annulation du règlement de la ville de Bruxelles du 18 décembre 1995 instaurant un impôt sur les locaux où sont organisés des spectacles de charme;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu l'ordonnance du 9 février 2004 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 8 juillet 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 septembre 2004;

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

Entendu, en leurs observations, Me G. VERHELLEN, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me E. LAY, loco Me W. MULS, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. AMELYNCK, 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 Bruxelles a adopté, le 18 décembre 1995, un règlement établissant, pour les exercices 1996 à 2000, un impôt annuel sur les locaux où sont organisés des spectacles de charme.

Au sens de ce règlement, il faut entendre par spectacle de charme «tout spectacle présentant un caractère érotique ou pornographique».

2. L'impôt a pour base le nombre de cabines permettant d'assister ou de participer au spectacle, le terme «cabine» s'entendant de «tout espace délimité ou délimitable à partir duquel une ou plusieurs personnes peuvent assister ou participer à un spectacle présenté par des artistes et/ou assister à la projection d'images».

L'impôt est dû par l'exploitant et s'élève à deux cent mille francs par cabine et par an.

3. Antérieurement, un règlement-taxe, adopté le 18 janvier 1993 par le conseil communal de la ville de Bruxelles, avait instauré un impôt sur «les spectacles, les divertissements et les manifestations assimilées», impôt qui s'élevait au taux particulier de 30 % des recettes brutes pour les «spectacles de charme».

Ce règlement-taxe a ensuite été modifié par le conseil communal en sa séance du 20 décembre 1993, afin de distinguer, parmi les spectacles de charme, les spectacles «en cabine vidéo», pour lesquels le taux de la taxe était fixé à 10 % des recettes brutes, et les spectacles «peep shows», lesquels se voyaient imposés au taux de 30 % des recettes brutes.

Enfin, le règlement-taxe du 18 décembre 1995, attaqué par le présent recours, a substitué au mode de calcul de la taxe par rapport au montant des recettes brutes de l'exploitation des spectacles de charme le taux forfaitaire de 200.000 francs par cabine et par an. Par contre, la taxe communale frappant les exploitants d'autres spectacles reste calculée par rapport aux recettes que ces spectacles génèrent.

4. Le nouveau règlement-taxe adopté le 18 décembre 1995 n'a pas soulevé d'objection dans le chef des autorités de tutelle;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la société requérante soulève un premier moyen pris de la violation du principe de la liberté du commerce et de l'industrie, tel qu'il est consacré par l'article 7 du décret d'Allarde des 2 et 17 mars 1791, ainsi que du défaut de motivation; qu'elle reproche au règlement attaqué d'établir à la charge des exploitants de spectacles de charme une imposition forfaitaire qui, par son taux exorbitant, aboutit pratiquement à obliger la requérante à cesser ses activités; qu'à ce point de vue, la requérante expose que son établissement, sis boulevard Adolphe Max, compte trente-six cabines visées par le règlement litigieux, en sorte que la charge fiscale annuelle à partir de l'exercice 1996 s'élève à 7.200.000 francs alors que ses résultats nets d'exploitation pour l'exercice 1995 se soldaient par un bénéfice de 1.962.152 francs; que la requérante souligne également que si le droit d'exercer un commerce est susceptible d'être soumis, dans l'intérêt général, à certaines limitations, les mesures prises par l'autorité de police ne peuvent cependant pas justifier la suppression pure et simple de l'exercice de ce commerce ni avoir pour effet direct ou indirect de le rendre impraticable; qu'elle ajoute que ces limitations découlant de mesures de police fondées sur le maintien de l'ordre public doivent valoir pour des mesures fiscales uniquement basées sur des impératifs économiques et financiers;

Considérant que le Conseil d'Etat ne peut annuler une taxe établie sans enfreindre aucune disposition législative ou constitutionnelle que s'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe; que cette appréciation doit se faire en tenant compte de tous les résultats des activités des redevables et de l'ensemble des personnes qui sont soumises à la taxe, et pas seulement en fonction de la seule situation subjective de la société requérante; qu'à cet égard, il n'est pas logique, comme l'argumente la requérante, de procéder à une comparaison directe entre, d'une part, le montant de son bénéfice net de l'exercice 1995 et, d'autre part, le montant de la taxe communale qui serait prélevée à partir de l'exercice 1996; 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 pas démontré par la requérante que l'augmentation des coûts qui s'ensuivra serait à ce point prohibitive pour la clientèle que celle-ci se détournerait massivement des spectacles visés; que par ailleurs, les données chiffrées versées aux débats, c'est-à-dire les bilans des exercices 1994 et 1995 (dont il ressort que les recettes brutes se sont élevées respectivement à 25.894.588 et 30.998.331 francs) ainsi que la note d' «analyse économique et financière des résultats de la s.p.r.l. ERIVO» ne concernent que l'incidence de la taxe anciennement levée par la ville de Bruxelles (au taux de 10 % jusqu'en 1992, puis de 30 % en 1993) sur les résultats de la société ERIVO de 1989 à 1994; que les autres précisions chiffrées apportées par la requérante dans son dernier mémoire (non daté), se bornent à faire valoir que la taxe atteint un quart du chiffre d'affaires de la société, sans autre indication de l'exercice comptable et fiscal concerné, qu'elle emploie environ 20 personnes, inscrites antérieurement comme employés et ensuite comme ouvriers, que des négociations avec le propriétaire du bâtiment ont permis de réduire le loyer de 10 pourcent, qu'elle a dû fermer quelques cabines afin de limiter l'assiette des impôts, mais que malgré ces mesures d'économie, «il y a un retard de plus d'un an de paiement de la taxe, faute de moyens»; que ces quelques éléments fragmentaires ne permettent cependant pas de conclure que l'augmentation des coûts découlant de la nouvelle taxe établie par la ville de Bruxelles pour les exercices 1996 à 2000 serait à ce point disproportionnée qu'elle mettrait en cause la rentabilité même de l'exploitation de la requérante ou que cette taxe aurait eu un effet équivalent à la prohibition de l'activité commerciale de la requérante; qu'en effet, une imposition n'est excessive que lorsqu'elle a pour effet de faire disparaître l'activité qu'elle taxe, et que telle ne paraît pas avoir été l'intention du conseil communal de la ville de Bruxelles; 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 au 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;

Considérant qu'il ne saurait pas davantage être soutenu que la partie adverse aurait violé le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ou apporté une restriction excessive à cette liberté par rapport à ce qu'exige le maintien de l'ordre public; 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 peut être regardée comme ayant un caractère

dissuasif sur le développement des «spectacles de charme», il n'apparaît pas qu'elle entraverait au-delà du raisonnable, voire empêcherait, l'implantation de tels spectacles;

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

. Considérant que la société requérante prend un deuxième moyen de l'absence de fondement légal du règlement-taxe du 18 décembre 1995 et de l'incompétence de l'auteur de l'acte; qu'elle fait grief au règlement litigieux de prévoir un taux d'imposition forfaitaire exceptionnel pour les seuls spectacles de charme, sans que l'on ne discerne d'autre motivation que celle implicite de «la situation financière de la ville»; qu'elle expose qu'une taxe communale ne peut être levée que pour autant qu'il existe entre cette taxe et les attributions du pouvoir communal un lien de recouvrement de dépenses ou un lien de but à atteindre, et que le choix de la taxe et le procédé utilisé doivent être en rapport avec l'objectif poursuivi et les compétences *ratione materiae* de l'autorité; qu'en l'espèce, la requérante estime que l'objectif du règlement-taxe n'est en rien défini et qu'il n'existe pas de rapport entre le choix de la taxe et la compétence du conseil communal; qu'elle souligne également que l'objectif de la partie adverse «paraît bien être de lutter contre des formes de spectacles qui mettraient en cause l'ordre moral et les bonnes moeurs, ce qui ne relève pas de sa compétence matérielle»;

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 librement 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 que la taxe sur les spectacles établie par la ville de Bruxelles a été justifiée essentiellement par «la situation financière de la ville»; que si l'objectif principal de cette taxe 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 en l'occurrence que le développement, qu'elle entend pénaliser

fiscalement, de spectacles ayant un caractère érotique ou pornographique et présentés dans des établissements sous la forme de «peep-shows» ou de «cabines vidéo»; qu'il s'ensuit également que le règlement-taxe attaqué, dont le préambule fait expressément référence à l'article 117 de la Nouvelle loi communale, reste dans les limites de la compétence générale du conseil communal 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 pour objectif d'assurer le maintien de la moralité publique et le respect des bonnes moeurs par la voie de son pouvoir fiscal; que le deuxième moyen de la requête n'est par conséquent pas fondé;

Considérant qu'un troisième moyen de la requête est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution ainsi que du défaut de motivation; que la requérante souligne que les exploitants des spectacles de charme sont les seuls, parmi les redevables taxés au titre de spectacles et divertissements, à être frappés d'une taxe forfaitaire; qu'elle expose ensuite que si une commune a le droit d'établir une taxe afin de se procurer les recettes indispensables à l'équilibre de son budget, elle ne peut cependant lever cette taxe qu'en fonction de critères objectifs devant présenter un lien avec la nature et le but de la mesure; qu'en l'espèce, elle estime que le seul critère étant la nature des spectacles offerts au public, ce critère est inadéquat pour rencontrer un objectif aussi imprécis que la situation financière de la ville de Bruxelles; que la requérante fait encore valoir qu'en prévoyant un montant de 200.000 francs par cabine pour les spectacles érotiques, sans aucun lien avec les recettes, et alors que les autres taxes communales frappant les exploitants d'autres spectacles sont toutes liées aux recettes, la partie adverse a usé de son pouvoir fiscal de manière déraisonnable et disproportionnée par rapport à l'objectif poursuivi;

Considérant 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, d'une part, que la taxe contestée a vocation à s'appliquer de la même façon à tous ceux qui se trouvent dans la même situation, à savoir les exploitants sur le territoire de la ville de Bruxelles de «spectacles de charme», c'est-à-dire ceux qui présentent un caractère érotique ou pornographique et qui sont présentés dans un espace délimité appelé «cabine»; que, d'autre part, en introduisant, par le nouveau règlement-taxe adopté le 18 décembre 1995, une différence de traitement entre les exploitants des spectacles de charme et les exploitants d'autres spectacles et divertissements non liés directement 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;

Considérant, pour le surplus, qu'en établissant une taxe, non pas globalement forfaitaire, mais s'élevant à 200.000 francs par cabine et par an, la partie adverse n'a pas usé de son pouvoir fiscal de manière manifestement déraisonnable, puisqu'elle a fait varié le montant de la taxe en fonction d'éléments objectifs, c'est-à-dire le nombre de cabines «vidéo» ou de «peep-shows», et par conséquent la taille et la surface exploitée de l'établissement, son chiffre d'affaires et l'importance de la clientèle; qu'il s'ensuit que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante soulève, dans son dernier mémoire, un quatrième moyen qui invoque la violation de l'article 114 de la Nouvelle loi communale, en se fondant sur la constatation que «le dossier administratif comprend l'avis destiné à être affiché (pièce n° 6) mais ne comporte pas de certificat prouvant la publication conformément à l'article 114 de la Nouvelle loi communale»; que la requérante conclut que faute de publication, le règlement concerné ne lie pas les parties;

Considérant que ce moyen ne concerne pas la légalité du règlement attaqué mais son éventuelle inopposabilité aux citoyens; qu'une absence de publication d'un règlement n'affecte cependant pas par elle-même la légalité de cet acte administratif et ne donne pas lieu à l'annulation de cet acte; qu'il s'ensuit que le moyen qui ne critique qu'un vice de publication du règlement-taxe attaqué est irrelevant;

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 99,16 euros, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq octobre deux mille quatre par :

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

Le Greffier ass.,

Le Président,

B. DEPELSENAIRE.

M. LEROY.