CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 183.202 du 22 mai 2008

A. 148.407/XV-363
A. 156.540/XV-391
A. 161.529/XV-417

En cause : **La s.p.r.l. SENPRO,**

ayant élu domicile chez
Me Th. FRANKIN, avocat,
avenue Brugmann 451
1180 Bruxelles,

contre :

La ville de Charleroi,

ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 4 mars 2004 par la société privée à responsabilité limitée SENPRO, qui demande l'annulation de la décision du conseil communal de Charleroi du 22 janvier 2004 de procéder, pour l'exercice d'imposition 2004, au classement des salles de spectacles cinématographiques exploitées sur son territoire en application de son règlement du 27 septembre 2001 établissant une taxe communale sur lesdites salles pour les années 2002 à 2005 (affaire A. 148.407);

Vu la requête introduite le 14 octobre 2004 par la même requérante, qui demande l'annulation de la décision du conseil communal de Charleroi du 30 janvier 2003 de procéder, pour l'exercice d'imposition 2003, au classement des salles de spectacles cinématographiques exploitées sur son territoire en application de son règlement du 27 septembre 2001 établissant une taxe communale sur lesdites salles pour les années 2002 à 2005 (affaire A. 156.540);

Vu la requête introduite le 6 avril 2005 par la même requérante, qui demande l'annulation de la décision du conseil communal de Charleroi du 27 janvier

2005 de procéder, pour l'exercice d'imposition 2005, au classement des salles de spectacles cinématographiques exploitées sur son territoire en application de son règlement du 23 décembre 2004 établissant une taxe communale sur lesdites salles pour les années 2005 et 2006 (affaire A. 161.529);

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme VAN LAER, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties, les courriers de la requérante valant derniers mémoires et les courriers de la partie adverse valant derniers mémoires et demandes de poursuites de la procédure;

Vu l'ordonnance du 8 avril 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 mai 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me Th. FRANQUIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me S. WATTHEE, loco Mes J. BOURTEMBOURG et N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme VAN LAER, 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 des recours peuvent être résumés comme suit:

La requérante, une société privée à responsabilité limitée constituée par acte notarié le 23 mars 2001, se présente comme «développant ses activités dans le secteur de l'article de charme». Elle dit avoir négocié, en avril 2001, la cession de l'exploitation d'un établissement comportant des cabines de spectacle «video» dont l'enseigne est «Sexy World», situé à Charleroi, 22, rue de Marchienne.

Le 27 septembre 2001, le conseil communal de Charleroi adopte un règlement établissant une taxe communale sur les salles de spectacles cinématographiques pour

les années 2002 à 2005. Le 23 décembre 2004, le même conseil communal adopte un nouveau règlement établissant la même taxe pour les années 2005 et 2006.

Est assujetti à la taxe, «quiconque exploite une salle ou un local où sont organisés habituellement ou occasionnellement des spectacles cinématographiques [...]. Il en est de même en ce qui concerne les salles dans les cercles privés ou tous autres locaux lorsqu'ils donnent lieu d'une manière directe ou indirecte à une perception quelconque, avec paiement anticipé, comptant ou différé ». La taxe due par l'exploitant de la salle est calculée « sur le montant brut des recettes de toute nature diminué de 5,66% ».

Trois taux sont établis comme suit:

« a) dans les salles ordinaires: 10 %
b) dans les salles reconnues d'art et d'essai: 5 %
c) dans les salles reconnues comme projetant régulièrement des films à caractère pornographique: 25 %».

Les 30 janvier 2003, 22 janvier 2004 et 27 janvier 2005, le conseil communal procède au classement des salles de spectacles cinématographiques exploitées sur le territoire de la ville, respectivement pour les exercices d'imposition 2003, 2004 et 2005. Il classe dans la catégorie des «salles reconnues comme projetant des films à caractère pornographique» l'établissement Sexy World, qui propose «notamment des prestations en "cabines vidéo"» consistant «en la projection de films obscènes qui présentent par conséquent un caractère pornographique et donnent lieu à un paiement anticipé». Ces décisions, qui ont été notifiées respectivement par des lettres des 1er octobre 2004, 23 février 2004 et 22 février 2005, font l'objet des présents recours;

Considérant que les trois recours, qui sont mus entre les mêmes parties et soulèvent des moyens identiques, sont connexes; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que la requérante n'a intérêt à l'annulation des décisions attaquées qu'en tant qu'elles procèdent au classement de l'établissement qu'elle exploite; que, pour le surplus, les recours sont irrecevables;

Considérant que la partie requérante prend un moyen, le deuxième de ses requêtes, de «l'illégalité des motifs, de l'illégalité quant aux buts et à l'objet, de l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 16, 17, 39, 41, 134, 162, 165, 166, 170 et suivant de la Constitution, de l'économie générale du décret du 27 novembre 1997 porteur du Code Wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme et du Patrimoine (C.W.A.T.U.P.), et notamment ses articles 13 à 57, 78 et 79, des articles 117, 119, 135, 238 et suivants et 259 de la nouvelle loi communale, et du décret d'Allarde»;

en ce que, première branche, en procédant au classement de son établissement parmi les salles de spectacles cinématographiques, la partie adverse tend à «la répression des activités et établissements de ventes d'articles de charme sur le territoire de la commune», ce qui constitue un objectif illégal,

en ce que, deuxième branche, la partie adverse est sans compétence pour assurer la répression de l'activité économique exercée légalement sur son territoire, ce qui est le but des classements litigieux,

en ce que, troisième branche, la partie adverse «crée littéralement un nouveau zonage, en surimpression des affectations existantes aux plans d'urbanisme, laquelle concerne les commerces d'articles de charme [...] et les spectacles, et les assujettit à une taxe particulièrement élevée, ayant la même assiette que l'impôt fédéral sur les bénéfices des sociétés»,

alors que, sur les trois branches réunies, les communes ne sont compétentes pour instaurer des taxes que dans les matières qui relèvent de l'intérêt communal, ce qui n'est pas le cas en l'espèce, et que la décision attaquée vise à réprimer l'activité de la requérante par l'imposition d'une taxe redondante par rapport à celles auxquelles elle est déjà soumise; que la requérante a spécialement égard à la taxe sur les appareils automatiques de divertissement établie par l'article 76 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus;

que la partie requérante fait également valoir qu'elle est ainsi assujettie à une taxe dont le taux s'apparente à un impôt déguisé sur le chiffre d'affaire, qui a pratiquement pour effet de supprimer toute base imposable à l'impôt sur le revenu des sociétés et qu'une telle taxe est interdite par l'article 464, 1/, du Code des impôts sur les revenus 1992 (C.I.R. 1992); qu'elle expose que de tels «excès taxatoires» manifestent la volonté de la partie adverse d'éradiquer ou de réprimer certaines activités économiques, qui sont pourtant légales et très contrôlées, que les motifs retenus ne justifient pas le choix de la matière imposée et que la partie adverse interfère sur la liberté d'usage des biens et la liberté du commerce; que la requérante constate que tous les établissements faisant l'objet du classement en catégorie C sont situés dans un même aire géographique, et qu'adopter l'acte attaqué revient à édicter des prescriptions littérales de nature fiscale pour une zone déterminée du territoire communal dans laquelle certaines activités seraient limitées, réprimées ou découragées, alors qu'une telle zone n'est pas légalement définie;

Considérant que la partie adverse répond que le deuxième moyen met en cause, à titre incident, la légalité des règlements des 27 septembre 2001 et 23 décembre 2004; qu'elle souligne qu**'**aucun principe général de droit ne consacre la règle *non bis in idem*, ou plus exactement la règle de la non-double taxation d**'**un même fait par des

autorités différentes, mais que ce principe constitue au contraire une exception au principe du concours possible d*impôts au profit de l*Etat et de la commune, que toute disposition législative limitant le pouvoir fiscal que détiennent les autorités locales doit nécessairement être interprétée de manière restrictive, sous peine de vider le principe constitutionnel susvisé de son contenu; qu'elle en déduit qu'à supposer que l*activité de la requérante fasse effectivement l*objet d*une imposition au titre de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, ce qui n*est point prouvé, l*imposition litigieuse n*est en rien similaire à cette taxe, ne frappant nullement la même matière ou le même fait, le fait générateur de la taxe étant totalement différent; qu'elle soutient que l'un des objectifs de l'interdiction contenue dans l*article 464 du C.I.R. 1992 est d*assurer une plus grande égalité entre les contribuables, dont les revenus sont touchés de manière égale quel que soit le lieu de leur domicile ou de leur résidence et que, ne constituant point un pourcentage des impositions fédérales susvisées, la taxe litigieuse ne s*identifie pas à des centimes additionnels et ne constitue pas non plus une taxe similaire à l*impôt sur les revenus des sociétés; qu'elle expose que cette taxe frappe l*organisation de spectacles cinématographiques dans toute salle ou local au sens du règlement-taxe, que les revenus issus de cette activité entrent uniquement en ligne de compte dans le cadre du calcul de l*impôt communal dû, de manière à prendre en considération, dans le souci du respect du principe d*égalité et de non-discrimination, la capacité contributive des contribuables et qu'il s*en déduit que le règlement-taxe isole bien un fait taxable et ne frappe pas indistinctement les habitants ou certaines catégories d*habitants de la ville; qu'elle fait valoir que tout impôt constitue un prélèvement pratiqué, par voie d*autorité, notamment par les communes, sur les ressources des personnes qui vivent sur leur territoire ou y possèdent des intérêts, pour être affecté aux services d*utilité publique, qu'il faut nécessairement des revenus ou des ressources pour acquitter une taxe locale, que ces revenus ou ressources sont généralement taxés à l'impôt sur les revenus et que considérer que l*article 464 du C.I.R. 1992 s*opposerait à ce qu*une personne, assujettie à l*impôt sur les sociétés, soit amenée à devoir payer une taxe locale au moyen de ses ressources, pour le motif que celles-ci seraient soumises à l'impôt des sociétés, reviendrait à annihiler toute compétence fiscale des autorités locales, car par définition, une taxe communale frappant un redevable ne peut être payée soit qu*au moyen de ressources déjà taxées par l*Etat, si le montant de ladite taxe ne peut être déduit au titre de charges professionnelles, soit, dans le cas contraire, au moyen de ressources qui viendront diminuer les revenus qui pourraient être taxés par l*Etat; que, selon elle, la taxe ne revient dès lors pas à supprimer toute base imposable à l*impôt sur les sociétés en méconnaissance de l'article 464 du C.I.R. 1992; qu'elle soutient que l*objectif du règlement fiscal porte sur l*acquisition du revenu pour couvrir des dépenses de l*ensemble des activités

communales, que ce seul élément suffit à en justifier le fondement et que la circonstance qu*un établissement fasse l*objet d*une imposition ne revient et ne vise pas à en empêcher l*activité, la taxe ne revêtant aucun caractère répressif, que l*autorité communale peut, lorsqu*elle établit une taxe justifiée par ses finances, faire porter celle-ci sur les activités qu*elle estime plus critiquables que d*autres ou dont elle estime la prolifération nuisible, que la compétence de la commune s*exerce pour tout ce qui est d*intérêt communal et qu*aucune disposition législative ne prévoit qu*un lien particulier doive nécessairement exister entre les taxes que les communes peuvent établir et leur compétence matérielle; qu'elle estime que le règlement-taxe n*a ni pour but, ni pour effet de réglementer les «spectacles de charme» en interdisant ou en empêchant leur exploitation; que, s'agissant de la violation alléguée du décret d*Allarde, la partie adverse observe que s'il est considéré que l*autorité ne peut, dans l*exercice de ses pouvoirs de police, porter atteinte à la liberté du commerce et de l*industrie de sorte que les mesures prises ne peuvent avoir pour effet direct ou indirect de supprimer purement et simplement l*activité ou d'en rendre l*exercice matériellement impossible, le principe de la liberté du commerce et de l*industrie n*empêche pas que des impôts directs ou indirects soient établis à charge de ceux qui exercent des activités commerciales; qu'elle fait valoir que la requérante est en défaut d'exposer en quoi les règlements-taxes ou les actes attaqués l'empêcheraient d*exercer l*activité qui est la sienne, et qu'elle se limite à affirmer que la taxe vient «interférer» avec sa liberté de commerce; que, s*agissant de la méconnaissance des dispositions du CWATUP, elle souligne qu'à l*évidence, ni les règlements-taxes, ni les actes attaqués ne constituent un plan d*aménagement, que les actes attaqués se limitent à classer, compte tenu des différents taux d*imposition, les salles de spectacles cinématographiques sises sur le territoire de la ville et que la circonstance que les établissements où sont projetés des spectacles cinématographiques à caractère pornographique soient pratiquement situés dans le même quartier ne revient pas à édicter des prescriptions urbanistiques pour ledit quartier;

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 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; qu'au nombre des exceptions légales posées à l'autonomie fiscale des communes figure l'article 464 du C.I.R. 1992; que cette disposition s'énonce comme suit :

« Les provinces, les agglomérations et les communes ne sont pas autorisées à établir:
1/ des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés, à l'impôt des personnes morales et à l'impôt des non-résidents ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts, sauf toutefois en ce qui concerne le précompte immobilier;
2/ des taxes sur le bétail»;

Considérant que c'est en vain que la partie adverse objecte que tout impôt communal constitue un prélèvement sur des ressources qui se trouvent généralement imposés à l'impôt sur les revenus; que la question n'est pas de savoir au moyen de quelles ressources la taxe levée par la partie adverse est acquittée par ses redevables, mais d'examiner si cette taxe est conçue de manière que sa base imposable empiète sur celle que la loi définit pour l'impôt sur les revenus; que tel est le cas d'une taxe calculée «sur le montant brut des recettes de toute nature diminué de 5,66% », en tant qu'elle est perçue sur un élément essentiel dans la détermination du bénéfice imposable à l'impôt des sociétés, à savoir le chiffre d'affaires réalisé; qu'une telle taxe méconnaît l'interdiction édictée à l'article 464, 1/, du C.I.R. 1992;

Considérant qu'il s'ensuit que les règlements, adoptés les 27 septembre 2001 et 23 décembre 2004, établissant une taxe communale sur les salles de spectacles cinématographiques violent l'article 464 du C.I.R. 1992; que leur illégalité rejaillit sur les actes attaqués, qui tendent à les compléter et à les exécuter; que, dans cette mesure, le moyen est fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1er.

Les affaires portant les numéros A. 148.407/XV-363, A. 156.540/XV-391 et A. 161.529/XV-417 sont jointes.

Article 2.

Sont annulées, en tant qu'elles classent l'établissement «Sexy World» dans la catégorie des «salles reconnues comme projetant des films à caractère pornographique»:
- la décision du conseil communal de Charleroi du 30 janvier 2003 de procéder, pour l'exercice d'imposition 2003, au classement des salles de spectacles cinématographiques

exploitées sur son territoire en application de son règlement du 27 septembre 2001 établissant une taxe communale sur lesdites salles pour les années 2002 à 2005;
- la décision du conseil communal de Charleroi du 22 janvier 2004 de procéder, pour l'exercice d'imposition 2004, au classement des salles de spectacles cinématographiques exploitées sur son territoire en application de son règlement du 27 septembre 2001 établissant une taxe communale sur lesdites salles pour les années 2002 à 2005;
- la décision du conseil communal de Charleroi du 27 janvier 2005 de procéder, pour l'exercice d'imposition 2005, au classement des salles de spectacles cinématographiques exploitées sur son territoire en application de son règlement du 23 décembre 2004 établissant une taxe communale sur lesdites salles pour les années 2005 et 2006.

Les recours sont rejetés pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 525 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux mai deux mille huit par :

M.	LEROY,	président de chambre,
M.	QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
M.	GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS. M. LEROY.