

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 209.791 du 16 décembre 2010

A. 195.794/XV-1228

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
Me L. BERNARD, avocat,
boulevard Audent 15
6000 Charleroi.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 mars 2010 par la société privée à responsabilité limitée Senpro qui demande l'annulation de la délibération du 28 septembre 2009 du conseil communal de la ville de Charleroi «portant renouvellement et modification du règlement de la taxe sur les spectacles cinématographiques, pour les exercices 2010 à 2013»;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante, et la lettre valant dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 23 novembre 2010, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 14 décembre 2010;

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

Entendu, en leurs observations, Me Th. FRANKIN, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me N. TISON *loco* Me L. BERNARD, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme N. VAN LAER, auditeur;

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

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

1. Le 28 septembre 2009, le conseil communal de Charleroi a adopté un règlement établissant pour les années 2010 à 2013 une taxe sur les salles de spectacles cinématographiques.

Ce règlement renouvelle, en le modifiant, un précédent règlement-taxé du 26 mars 2007 établissant une taxe de même nature pour les années 2007 à 2009.

2. 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 dans tous les autres locaux lorsqu'ils donnent lieu d'une manière directe ou indirecte à une perception quelconque, avec paiement anticipé, comptant ou différé».

3. A la différence de la taxe antérieure, qui était calculée sur le montant brut des recettes de toute nature diminué de 5,66%, la nouvelle taxe est forfaitaire. Le montant par spectateur s'élève respectivement à:

- 0,70 euro dans les salles ordinaires
- 0,35 euro dans les salles reconnues d'art et d'essai
- et 1,65 euro dans les salles «reconnues comme projetant ou diffusant régulièrement des films à caractère pornographique».

4. La délibération du conseil communal du 28 septembre 2009 constitue l'acte attaqué par le recours.

Elle a été approuvée le 29 octobre suivant par le collège provincial du Hainaut, statuant comme autorité de tutelle.

Conformément à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, la délibération a été publiée par voie d'affichage du 8 au 17 décembre 2009 inclus.

5. A l'appui de son recours, la s.p.r.l. Senpro, qui a son siège social à Bruxelles, précise qu'elle «développe ses activités dans le secteur de l'article de charme» et qu'elle a repris l'exploitation d'un établissement comportant des «cabines vidéo», sous l'enseigne «Sexy World», situé rue de Marchienne à Charleroi, établissement précédemment exploité par la s.p.r.l. Kunstraum Bruxelles.

Considérant que la partie adverse soulève, dans son mémoire en réponse, une exception d'irrecevabilité *ratione temporis*; qu'elle relève que l'acte attaqué a fait l'objet d'une publication conforme à l'article L1133-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation puisque, le 7 décembre 2009, via un avis de publication, elle a informé la population que le conseil communal en sa séance du 28 septembre 2009 avait établi pour les exercices 2010 à 2013 un règlement relatif à la taxe communale sur les salles de spectacles cinématographiques; qu'elle relève aussi que la période de publication s'est étendue du 8 au 14 décembre inclus et que, le 15 décembre, le bourgmestre a certifié que le règlement dont question avait été publié conformément à l'article L1133-1 précité; que la partie adverse déduit de ces éléments que le délai prévu pour l'introduction d'un recours en annulation au Conseil d'État a débuté le premier jour de l'affichage, le 8 décembre 2009, et que le recours doit être déclaré irrecevable *ratione temporis* dès lors qu'il a été introduit le 10 mars 2010, soit plus de 60 jours après la publication du règlement;

Considérant que la société requérante fait valoir en réplique qu'un courrier de l'avocat de l'ancienne exploitante, la société Kunstraum Bruxelles, avait sollicité la communication de la délibération litigieuse par un courrier électronique du 18 novembre 2009, adressé tant au cabinet du bourgmestre, au receveur communal qu'au service des finances de la partie adverse, courriel confirmé par un envoi recommandé daté du 19 novembre; qu'elle fait observer qu'il est constant que cette demande a été réceptionnée par les services de la partie adverse, qui reconnaît bien le renouvellement du règlement-taxe litigieux et les modifications intervenues, mais qui a «refusé tacitement d'en communiquer le contenu, postposant ainsi artificiellement la prise de connaissance effective et complète de la décision prise par le conseil communal le 28 septembre 2009»; que la requérante explique également qu'elle se tient informée, tout comme le précédent exploitant, de la situation en matière de taxe communale, notamment par la consultation en ligne du site internet

de la ville de Charleroi et qu'elle peut attester suivre de très près la légalité des règlements pris dans son secteur d'activités; qu'elle ajoute qu'avertis par un point figurant à l'ordre du jour du conseil communal tenu le 28 septembre 2009, le représentant de l'ancienne exploitante et le sien n'ont pas vraiment pu être complètement informés par leur présence à la séance publique du conseil communal sur la teneur du renouvellement et des modifications intervenues à la suite de l'adoption de l'acte attaqué, qu'ils ont ensuite veillé à solliciter à leur bénéfice un mécanisme de publicité active de l'administration, mais que la partie adverse a seulement confirmé l'adoption de l'acte critiqué, que cet acte renouvelait et modifiait le régime de taxation antérieurement applicable, mais refusait de communiquer cet acte, par retour de courrier ou dans un délai normal; que la partie adverse estime par ailleurs que l'affichage, sur des panneaux peu visibles et localisés de manière inadéquate sur le très vaste territoire communal, ne peut pallier les démarches actives mises en œuvre par ses représentants et ceux de l'ancien exploitant; que la requérante se prévaut enfin de la notification du règlement-taxe attaqué par un courrier adressé à son avocat le 11 janvier 2010, reçu le lendemain, et conclut que la requête est dès lors introduite dans le délai légal;

Considérant, sur la recevabilité du recours, qu'aux termes de l'article 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, les recours en annulation d'actes qui doivent être publiés sont prescrits soixante jours après la date de cette publication;

Considérant que l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation dispose comme suit:

« Les règlements et ordonnances du conseil communal, du collège communal et du bourgmestre sont publiés par ce dernier par la voie d'une affiche indiquant l'objet du règlement ou de l'ordonnance, la date de la décision par laquelle il a été adopté, et, le cas échéant, la décision de l'autorité de tutelle.

L'affiche mentionne également le ou les lieux où le texte du règlement ou de l'ordonnance peut être consulté par le public.»;

Considérant qu'il s'ensuit que s'agissant comme en l'espèce d'un règlement-taxe communal, soumis à la publication en vertu de l'article 190 de la Constitution, le délai de recours contentieux commence à courir à compter de la publication de ce règlement conformément à l'article L1133-1 précité, et exclusivement à partir de cet événement; qu'en effet, lorsqu'une formalité particulière de publication a été prévue par le législateur, c'est son accomplissement qui détermine le point de départ du délai; que le délai court ainsi à compter du premier jour de l'affichage; que la partie requérante ne peut être suivie lorsqu'elle soutient qu'en l'espèce le délai de recours

aurait pris cours le 11 janvier 2010, c'est-à-dire à la réception (qu'elle qualifie erronément de «notification») par elle d'une copie du règlement litigieux; que ne peut davantage être retenue son argumentation selon laquelle la partie adverse, par ses manquements à adéquatement répondre à la demande d'accès à un document dans le cadre d'une demande de publicité, ne saurait invoquer la circonstance que les délais de publicité n'auraient pas été respectés par la requérante; qu'en effet, d'une part, le courrier de la partie adverse du 27 novembre 2009, répondant à l'avocat de la société Kunstraum, que «le règlement de la taxe communale sur les salles de spectacles cinématographiques a effectivement été modifié» et qu'«une copie vous sera communiquée dès qu'il aura été publié» ne peut être vu, comme le soutient la requérante comme une «réponse [qui] scelle [sic] manifestement le document sollicité»; que, d'autre part, si la requérante estimait, au regard de l'article 32 de la Constitution et de la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, que la ville de Charleroi n'avait pas adéquatement répondu à sa demande d'accès à un document administratif, elle pouvait recourir aux procédures instaurées par la loi précitée, c'est-à-dire adresser une demande de reconsidération à l'autorité communale et ensuite, le cas échéant, saisir la Commission d'accès aux documents administratifs;

Considérant, en ce qui concerne l'argumentation de la requérante selon laquelle l'affichage, sur des panneaux peu visibles et localisés de manière inadéquate sur le très vaste territoire de Charleroi, ne pourrait pallier les démarches actives mises en œuvre par ses représentants, qu'il ya lieu de rappeler que par son arrêt n° 87.162 du 10 mai 2000, *s.a. Belgacom Directory Services*, le Conseil d'État a interrogé la Cour d'arbitrage sur les difficultés que pouvaient engendrer les modalités de publication des règlements communaux, spécialement du point de vue de la prise de cours du délai de recours contentieux, et ce dans les termes suivants:

« En tant qu'ils instaurent un mode de publication par voie d'affichage des règlements et ordonnances des autorités communales, qui est opposable à quiconque, y compris aux personnes étrangères à la commune, notamment pour le calcul du délai de prescription des recours en annulation devant le Conseil d'État, les articles 112 et 114 de la nouvelle loi communale ne créent-ils pas une discrimination, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, dans le chef desdites personnes par rapport aux habitants de la commune ? »;

que par son arrêt n° 67/2001 du 17 mai 2001, la Cour d'arbitrage a répondu négativement à cette question, en expliquant notamment ce qui suit:

« Lorsqu'il a revu, par la loi du 8 avril 1991, la disposition en cause (alors inchangée depuis 1836), le législateur s'est interrogé sur la publicité à donner aux actes qu'elle vise en observant que très peu d'habitants en lisaient les

textes là où ils étaient affichés (*Doc. Parl., Sén.*, 1989-1990, n° 915-1, p. 1), que l'affichage prévu n'était plus compatible, selon certains, avec le volume et la complexité des réglementations actuelles et que d'autres modes de publication que celui prévu aujourd'hui par la disposition en cause, telle la publication dans les périodiques d'information communaux, ne constituaient pas une solution acceptable (*idem*, n° 915-2, pp. 2 et 3). Il a pu, légitimement, considérer que c'est vis-à-vis des habitants de la commune que la publicité des ordonnances et règlements communaux devait être prévue et que les personnes qui n'y habitent pas mais qui y ont un intérêt veilleront à s'informer et disposeront pour ce faire de moyens de communication plus commodes que ceux du dix-neuvième siècle. La balance ainsi faite entre l'intérêt de permettre que toute situation contraire au droit puisse être éliminée et celui de ne pas permettre que la régularité de l'action administrative puisse être en tout temps contestée ne peut être considérée comme manifestement déraisonnable.»;

que s'il est vrai que la Cour constitutionnelle a nuancé son point de vue, dans un arrêt plus récent n° 71/2009 du 5 mai 2009, et a conclu à l'existence d'une discrimination lorsque l'affichage fait courir le délai de recours «à l'égard des tiers qui n'ont aucun intérêt direct dans la commune concernée», telle n'est toutefois pas la situation de la société requérante Senpro, puisqu'elle a repris l'exploitation d'un établissement de commerce de charme sur le territoire de la ville de Charleroi et qu'elle souligne elle-même dans son mémoire en réplique qu'«elle suit de très près, tout comme l'ancien exploitant, la légalité des décisions et règlements pris dans son secteur d'activité»;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier administratif que le règlement-taxe attaqué a été adopté le 28 septembre 2009, approuvé par l'autorité de tutelle le 29 octobre, et publié, conformément à l'article L1133-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation, par la voie d'un affichage aux valves de la maison communale réalisé à partir du 8 décembre jusqu'au 17 décembre 2009, de telle sorte que le premier jour du délai de recours était le 9 décembre et que ce délai est venu à expiration le lundi 8 février 2010; qu'il y a lieu d'ailleurs d'observer que le règlement-taxe attaqué a bien été communiqué à l'avocat de la requérante par un courrier de la partie adverse, daté du 11 janvier 2010, alors que le délai de recours pour saisir le Conseil d'État était loin d'être expiré, et que ce courrier indiquait expressément que le règlement avait été publié du 8 au 14 décembre 2009;

Considérant que le recours introduit le 10 mars 2010 est tardif; que l'exception soulevée par la partie adverse est fondée; que le recours est irrecevable,

D É C I D E :

Article 1^{er}

La requête est rejetée.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le seize décembre deux mille dix par:

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY