

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 241.481 du 15 mai 2018

218.279/XV-2993

En cause :

1. DE BRUYCKER Pascale,
2. GUILLE Roland,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique LAGASSE, avocat,
chaussée de la Hulpe 187
1170 Bruxelles,

contre :

la commune de Saint-Josse-ten-Noode,
ayant élu domicile chez
M^{es} Marc UYTENDAELE & Patricia MINSIER, avocats,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles.

I. Objet du recours

Par une requête introduite le 4 février 2016, (1) Pascale De Bruycker et (2) Roland Guille, demandent l'annulation du règlement-taxe «sur les immeubles ou parties d'immeubles appelées "carrées"», adopté le 30 novembre 2015 par le conseil communal de Saint-Josse-ten-Noode.

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du Règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les derniers mémoires ont été régulièrement échangés.

Par une ordonnance du 23 février 2018, l'affaire a été fixée à l'audience publique du 27 mars 2018.

M. Michel LEROY, président de chambre, a fait rapport.

M^e Béatrice GRIBOMONT, *loco* M^e Dominique LAGASSE avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^e Patricia MINSIER, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

M. Jean-François NEURAY, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. L'acte attaqué

Considérant que le règlement-taxe qui fait l'objet du recours est rédigé comme suit:

« Vu l'article 170, § 4, de la Constitution;

Vu l'article 190 de la Constitution et les articles 112, 114 et 115 de la nouvelle loi communale;

Vu la nouvelle loi communale, et notamment ses articles 117, alinéa 1^{er} et 118, alinéa 1^{er};

Vu la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale, notamment ses articles 91 à 94 (partiellement modifiés par la loi du 20 juillet 2006);

Vu la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale, notamment l'article 9, lequel insère dans le Code judiciaire les articles 1385*decies* et *undecies*;

Vu les dispositions du titre VII, chapitres 1^{er}, 3, 4, 7 à 10 du Code des impôts sur les revenus 92, notamment les articles 355 à 357 et 370 à 372, modifiés par la loi du 15 mars 1999;

Vu l'arrêté royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure devant le gouverneur ou devant le collège des bourgmestre et échevins en matière de réclamation contre une imposition provinciale ou communale;

Vu l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 162/2007 du 19 décembre 2007;

Vu l'ordonnance du 3 avril 2014 relative à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes communales et ses modifications subséquentes;

Vu le règlement général relatif à l'établissement et au recouvrement des impôts communaux adopté par le Conseil communal en date du 1^{er} septembre 2014;

Vu l'article 6, § 2, de l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale [...] tel que modifié par l'ordonnance du 18 avril 2002 [...];

Vu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 16 juillet 1998 relatif à la transmission au Gouvernement des actes des autorités communales en vue de l'exercice de la tutelle administrative, tel que modifié par l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 novembre 1999;

Vu la circulaire du 28 juillet 2011 émise par Monsieur le Ministre-Président du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale chargé des Pouvoirs locaux, de l'Aménagement du Territoire, des Monuments et Sites et de la Propreté publique, concernant l'élaboration des budgets communaux pour l'exercice 2012;

Vu la circulaire du 24 août 1998 relative à l'ordonnance du 14 mai 1998 organisant la tutelle administrative sur les communes de la Région de Bruxelles-Capitale;

Vu la loi du 12 novembre 1997 relative à la publicité de l'administration dans les provinces et les communes, telle que modifiée par celle du 26 juin 2000;

Vu que la commune doit se doter des moyens nécessaires dans le but d'exercer de manière optimale ses missions de service public, notamment, mais pas uniquement, celles prévues par l'article 135 de la nouvelle loi communale (117-142);

Vu l'article 252 de la nouvelle loi communale imposant l'équilibre budgétaire aux communes;

Vu la situation financière de la commune;

Considérant qu'en effet, la présente taxe vise à renforcer les moyens financiers de la commune;

Considérant que les immeubles visés par le présent règlement attirent nombre de personnes susceptibles de perturber la tranquillité et la sécurité publiques;

Considérant que cette situation occasionne un surcoût des dépenses communales dans les frais de la zone de police, lesquels augmentent continuellement, pour assurer au mieux la sécurité des personnes et des biens, ainsi que la tranquillité des riverains;

Qu'en effet, la concentration des carrées dans certaines rues déterminées attire un certain public, à toute heure du jour comme de la nuit, et nécessite davantage de surveillance;

Qu'en effet, il ressort de nombreux rapports et procès-verbaux de police et des services communaux compétents que la sécurité et la tranquillité publiques ont sensiblement évolué négativement ces dernières années;

Considérant que la lutte contre toutes les nuisances publiques générées par l'activité de la prostitution par l'occupation des carrées requiert des moyens financiers importants en termes de mobilisation des agents de police et communaux;

Considérant que, de 2011 à 2015, la dotation communale dans les frais de la zone de police a augmenté de plus ou moins 18 %, soit une contribution moyenne de 4,5 %;

Considérant qu'il est donc nécessaire de tenir compte de ce taux moyen de 4,5 % de l'augmentation de la dotation communale dans les

frais de la zone de police dans la fixation du montant de la taxe, lequel sera augmenté de 2,5 % chaque année;

Considérant que par sa politique urbanistique, la commune veut également maintenir un urbanisme équilibré et harmonieux, autour des carrées, en favorisant le maintien d'habitations;

Considérant qu'en conséquence de quoi, le règlement actuel doit être réadapté;

Sur proposition du collège des bourgmestre et échevins, le règlement-taxe sur les carrées voté en séance du Conseil communal en date du 27.10.2014 est abrogé et remplacé par le règlement suivant:

ARRÊTE

Article 1^{er}. À partir du 1^{er} janvier 2016 et pour une période de cinq ans, il est établi, selon les modalités ci-après, une taxe communale annuelle sur les immeubles ou parties d'immeubles appelés carrées.

Est considérée comme "carrée" toute construction, bien immeuble ou partie d'immeuble se situant au rez-de-chaussée composée d'une vitrine visible depuis la voie publique, dont les fenêtres sont éclairées directement ou indirectement par un système d'éclairage particulier, derrière laquelle la personne qui se prostitue est l'exploitante de la carrée.

Article 2. Le taux est fixé à 3000 € par an et par carrée.

Ce taux est majoré de 2,5 % au 1^{er} janvier de chaque année, arrondi à l'euro le plus proche, conformément au tableau ci-après.

Exercice 2016	Exercice 2017	Exercice 2018	Exercice 2019	Exercice 2020
3000 EUROS	3075 EUROS	3152 EUROS	3231 EUROS	3311 EUROS

Article 4. La taxe est perçue par voie de rôle. Les rôles de la taxe sont arrêtés et rendu exécutoires par le Collège des Bourgmestre et Échevins au plus tard le 30 juin de l'année qui suit l'exercice d'imposition.

Article 5. La taxe est due pour l'année entière quelle que soit la date d'affectation en "carrée" d'un bien immeuble ou d'une partie de bien immeuble ou quelle que soit la date du transfert de propriété ou d'un droit réel sur le(s) bien(s) immeuble(s) ou partie(s) d'immeuble(s) appelés "carrées".

Article 6. Est considéré comme contribuable de la taxe, le(s) propriétaire(s) ou toute personne disposant d'un droit réel sur le(s) bien(s) partie(s) de bien(s) immeuble(s) appelés "carrées".

Article 7. Pour l'exercice d'imposition donné, l'Administration communale adresse au contribuable une déclaration que celui-ci est tenu de renvoyer, dûment complétée et signée, au plus tard dans les quinze jours de l'envoi de la formule de déclaration. Cette déclaration est valable jusqu'à révocation.

Le contribuable qui n'a pas reçu de formule de déclaration est tenu d'en réclamer une au plus tard le mois du début de l'activité et de la renvoyer suivant les modalités prévues à l'alinéa précédent.

En cas de modification de la base imposable, le contribuable est tenu d'introduire une nouvelle déclaration et la renvoyer dans les huit jours de la survenance de tout élément nouveau.

Article 8. À défaut de déclaration ou en cas de déclaration inexacte ou incomplète, le redevable est imposé d'office d'après les éléments dont dispose l'Administration communale.

En cas d'imposition d'office, le montant de la taxe sera majoré d'un montant égal au montant de la taxe proprement dit.

Avant de procéder à la taxation d'office, le Collège des Bourgmestre et Échevins ou le membre du personnel désigné à cet effet par lui, notifie au redevable, par lettre recommandée, les motifs du recours à cette procédure, les éléments sur lesquels se base la taxation, le mode de détermination de ces éléments, ainsi que le montant de la taxe.

Le redevable dispose d'un délai de trente jours calendrier à compter du troisième jour ouvrable suivant l'envoi de la notification de la taxation d'office pour faire valoir ses observations par écrit. Le courrier visé l'informe de ce droit. La taxe ne peut être établie avant que ce délai ne soit échu. Lorsqu'une taxe est établie d'office, le redevable doit produire la preuve de l'exactitude des éléments qu'il invoque.

Article 9. La taxe est exigée sans que les redevables puissent en induire aucune autorisation, mais à la charge, au contraire, de supprimer ou de réduire le dispositif, à la première injonction de l'autorité et sans pouvoir, de ce chef, prétendre à aucune indemnité.

Article 10. Le redevable de l'imposition recevra sans frais un avertissement-extrait de rôle conforme à l'article 4, § 3, de l'ordonnance du 3 avril 2014 relative à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes communales.

Article 11. La taxe est payable dans les deux mois de l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle.

Article 12. Sans préjudice des dispositions de l'ordonnance du 3 avril 2014 relative à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes communales, les règles relatives à la réclamation sont régies par le règlement général relatif à l'établissement et au recouvrement des impôts communaux adopté par le Conseil communal de Saint-Josse-ten-Noode en date du 1^{er} septembre 2014.

À peine de nullité, le redevable peut introduire une réclamation auprès du Collège des Bourgmestre et Échevins. La réclamation doit être motivée et introduite, sous peine de déchéance, par écrit, datée et signée par le réclamant ou son représentant dans un délai de trois mois à compter du troisième jour ouvrable qui suit la date de l'avertissement-extrait de rôle mentionnant le délai de réclamation. Le redevable ou son représentant qui souhaite être entendu lors d'une audition doit en faire la demande expressément dans sa réclamation.

Le réclamant ne doit pas justifier du paiement préalable de la taxe mais la réclamation ne dispense pas de l'obligation de payer la taxe dans le délai prescrit.

Article 13. La présente délibération entre en vigueur le 1^{er} janvier 2016.

Le règlement-taxi du 27.10.2014 reste toutefois applicable aux taxes communales perçues avant le 1^{er} janvier 2016.»

Ce règlement a été publié le 8 décembre 2015.

IV. Fond

A. Premier moyen

1. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 135, § 2, de la nouvelle loi communale, du principe suivant lequel tout acte de l'administration doit reposer sur des motifs exacts, pertinents, cohérents et légalement admissibles, du principe de proportionnalité et de l'erreur manifeste d'appréciation;

qu'en une première branche, ils soutiennent que:

- le montant de la taxe litigieuse, augmenté de 315 % par rapport au précédent règlement, est manifestement excessif, à plus forte raison si on le confronte à la justification figurant au préambule de l'objet du recours;
- ils ont demandé l'accès aux «nombreux rapports et procès-verbaux de police et des services communaux compétents» auquel le règlement se réfère dans ces termes, censés attester des troubles à l'ordre public que provoquerait le fonctionnement des établissements en cause, lesquels troubles connaîtraient une augmentation importante suivant l'autorité; que s'ils ont obtenu les rapports des services communaux, la partie adverse leur a refusé, à tort, l'accès aux procès-verbaux de police au prétexte de leur confidentialité;
- il ressort des documents obtenus que l'augmentation de la dotation communale dans les frais de la zone de police n'est pas seulement due à l'activité litigieuse mais à l'ensemble des missions d'intervention, toutes causes confondues, et que l'augmentation des faits de criminalité pour le quartier considéré est faible, passant seulement de 74 à 86 pour la période de référence du règlement en cause, très loin des niveaux de criminalité enregistrés dans d'autres quartiers de la zone de police;

qu'en une seconde branche, ils critiquent le motif du règlement attaqué suivant lequel, «par sa politique urbanistique, la Commune veut également maintenir un urbanisme équilibré et harmonieux, autour des carrées, en favorisant le maintien d'habitations»; qu'ils exposent que cette justification est inexacte, le quartier ayant essentiellement vocation commerciale et comptant vingt-six établissements du secteur horeca;

que, dans le mémoire en réplique, ils exposent que:

- l'état des finances de la commune ne suffit pas à justifier le but, l'assiette et le montant de la taxe;
- le dossier administratif doit permettre de comprendre pourquoi l'impôt est passé de 950 € à 3000 € par an et par carrée et atteindra 3311 € à l'exercice 2020 quand les justifications inscrites aux préambules des deux règlements-taxes successifs sont du même ordre, soit lutter contre un surcroît d'insécurité;

qu'ils invoquent à l'appui de leur argumentation des passages du rapport de l'auditeur dans l'affaire qui a donné lieu à l'arrêt n° 234.644 du 3 mai 2016;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant sur la première branche, que le règlement attaqué est un règlement-taxe, dont l'objectif premier est de procurer à la commune des rentrées financières; qu'à lui seul cet objectif le justifie; qu'en outre, il n'est pas interdit aux communes de faire porter les impositions qu'elles établissent sur des activités dont elles souhaitent limiter le développement; qu'en l'occurrence, le préambule du règlement attaqué fait état du souci de la commune de sauvegarder la tranquillité et la sécurité publiques, que l'exploitation des immeubles taxés tend à compromettre; que les requérants reconnaissent que le quartier où sont situés leurs immeubles a connu une augmentation du nombre des interventions policières, quoique dans une mesure moindre que ce qu'indique le préambule du règlement attaqué; qu'à supposer même que la commune ait surestimé l'importance des troubles provoqués par les immeubles soumis à la taxe, encore ne serait-ce pas là une cause d'illégalité de ce règlement; que celui-ci établit en effet une taxe et non une redevance, de sorte qu'aucune proportionnalité n'est requise entre le montant de la taxe et les dépenses liés aux biens taxés; que si le montant de la taxe est en augmentation substantielle par rapport au règlement précédent, il représente moins de 10 € par jour et il n'est pas allégué qu'il serait hors de proportion avec les facultés contributives liées à l'exploitation des biens taxés; que les requérants, qui sont propriétaires de carrées à Saint-Josse, ne donnent du reste aucune indication sur les rentrées financières qu'ils tirent de ces biens; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

Considérant, sur la seconde branche, que la présence de commerces dans le quartier en cause n'empêche pas que la commune agisse en vue de favoriser le maintien de l'habitation, qui est encore bien présente dans les rues que citent les requérants, et où des immeubles dont le rez-de chaussée est commercial sont, aux étages, affectés à l'habitation; qu'en cette branche, le moyen n'est pas fondé;

B. Deuxième moyen

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le deuxième moyen, dont les requérants se sont désistés en tant qu'il est dirigé contre le règlement attaqué;

C. Troisième moyen

1. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un troisième moyen de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 544 du Code civil, des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, du principe de proportionnalité, du principe de motivation matérielle des actes administratifs et de l'erreur manifeste d'appréciation; qu'ils soutiennent que :

- outre l'augmentation significative de la taxe, déjà mentionnée à l'appui du premier moyen, il y a lieu de tenir compte de ce que la commune voisine de Schaerbeek ne perçoit, pour la même activité située dans le même quartier et dans la même zone de police, qu'un impôt de mille euros par carrée et par an;
- compte tenu du montant élevé de la taxe et du contexte qui a prévalu à l'adoption de l'objet du recours, le conseil communal ayant voté, le même jour, un règlement de police relatif à la prostitution en vitrine restreignant sensiblement l'exercice de cette activité, l'intention véritable de la partie adverse serait de mettre fin à la pratique de la prostitution sur son territoire;
- or, un règlement-taxe ne peut être établi à des fins exclusivement prohibitives, alors spécialement que la prostitution comme telle n'est pas délictueuse en droit belge et, partant, peut se prévaloir de la liberté d'entreprendre;

qu'en réplique, ils exposent que:

- l'autonomie fiscale des communes n'autorise pas pour autant d'imposer une activité licite de façon arbitraire, sans justification admissible et raisonnable;
- en écrivant dans le mémoire en réponse, que «la commune entend, par le corpus réglementaire applicable en la matière, simplement s'assurer que l'activité de prostitution soit exercée, dans le quartier litigieux, dans des conditions acceptables sur le plan urbanistique et moral et d'une manière telle que l'exercice de cette activité cause le moins de nuisances possibles, tout en améliorant ses finances», la partie adverse reconnaît que l'aspect budgétaire de son règlement-taxe ne serait qu'accessoire, ce qui est illégal;
- l'article 121 de la loi communale ne permet pas aux communes de réglementer la pratique de la prostitution sur toute l'étendue de leur territoire mais seulement de la réguler dans des situations particulières;
- autrement dit, la commune ne pourrait, en adoptant le règlement litigieux, tenter d'atteindre un objectif qui lui est interdit par l'article 121 de la loi communale, soit mettre fin à l'activité en cause;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant qu'ainsi qu'il a été jugé à propos du premier moyen, le montant de la taxe n'est pas hors de proportion avec les facultés contributives liées à l'exploitation des biens taxés; que la circonstance que la taxe établie par le règlement attaqué soit de plus du triple de celle que la commune voisine de Schaerbeek a adoptée ne constitue pas une illégalité mais est un effet de l'autonomie communale; que le moyen n'est pas fondé;

D. Quatrième moyen

1. Argumentation des requérants

Considérant que les requérants prennent un quatrième moyen dans lequel ils reproduisent l'ensemble des griefs formés à l'appui du recours qu'ils avaient formé contre le règlement de police de la commune de Saint-Josse-ten-Noode du 30 novembre 2015 relatif à la prostitution en vitrine, règlement qui a été retiré par son auteur après que son exécution eut été suspendue par l'arrêt n° 234.644 du 3 mai 2016;

2. Appréciation du Conseil d'État

Considérant que le règlement du 30 novembre 2015 relatif à la prostitution en vitrine ne constitue pas le fondement juridique de l'arrêté attaqué par le présent recours; qu'à le supposer illégal, la légalité du règlement-taxé attaqué n'en serait pas affectée; que le moyen n'est pas fondé,

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

Une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros est accordée à la partie adverse, à charge des parties requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

Les autres dépens, liquidés à la somme de 400 euros, sont également mis à la charge des parties requérantes, à concurrence de 200 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quinze mai deux mille dix-huit par :

M.	Michel LEROY,	président de chambre,
M ^{me}	Diane DÉOM,	conseiller d'État,
M.	Yves HOUYET,	conseiller d'État,
M ^{me}	Nathalie ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Nathalie ROBA

Michel LEROY