

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.352 du 21 décembre 2022

A. 232.829/XV-4664

En cause : 1. **MULKENS** Isabelle,
 2. **RUMFELS** Arlette,
 ayant toutes deux élu domicile chez
 M^{es} Renaud MOLDERS-PIERRE
 et Clément PESESSE, avocats,
 avenue du Luxembourg, 48
 4000 Liège,

 contre :

 la ville de Liège,
 représentée par son collègue communal,
 ayant élu domicile chez
 M^e François DELOBBE, avocat,
 place des Nations unies, 7
 4020 Liège.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 2 février 2021, Isabelle Mulkens et Arlette Rumfels demandent l'annulation « du règlement relatif à la taxe sur les bars 2021-2025, du conseil communal de la ville de Liège ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé, en dehors du délai prescrit.

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

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant au rejet du recours, a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 25 mai 2022 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

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. Faits

1. Le 26 avril 2005, le conseil communal de la partie adverse adopte un règlement de police « relatif à l'exploitation de bars à serveurs-serveuses, de clubs à hôtesses et d'établissements érotiques ».

2. Le 6 septembre 2010, le conseil communal adopte le règlement-taxe « relatif à la taxe sur les bars » applicable aux exercices fiscaux 2010 à 2013 et, le 26 novembre 2013, celui applicable aux exercices fiscaux 2014 à 2019. L'article 6 du dispositif de ce règlement-taxe fixe le taux de la taxe à 5.000 euros par établissement et par an.

3. Le 21 octobre 2019, le conseil communal adopte un règlement « relatif à la taxe sur les bars » pour les exercices 2020 à 2025. L'article 6 de son dispositif fixe dorénavant le taux de la taxe à 15.000 euros par établissement et par an.

4. Le 18 février 2020, un premier recours en annulation est introduit à l'encontre de ce règlement-taxe, notamment par les requérantes. Il est enrôlé sous le numéro A. 230.277/XV-4376.

Il fait l'objet d'un second recours en annulation, inscrit sous le numéro A. 230.269/XV-4375.

5. Le 14 octobre 2020, le directeur financier de la ville de Liège marque son accord sur un précis relatif au projet de règlement-taxe « relatif à la taxe sur les bars » pour l'exercice d'imposition 2020, dont il ressort :

« La taxe proposée au travers de ce règlement a, comme pour les décisions antérieures en la matière, un caractère fondamentalement budgétaire.

La motivation de toutes les portées du règlement n'est pas énoncée dans le préambule du règlement-taxe qui ne constitue pas un acte unilatéral de portée individuelle soumis à la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs et ne doit par conséquent pas énoncer les considérations de droit et de fait qui le justifient.

Pour être régulier, un règlement-taxe ne doit pas énoncer lui-même les motifs qui justifient son adoption par le conseil communal ; il suffit que ces motifs puissent être déduits du présent dossier administratif ou encore des principes qui sous-tendent le règlement-taxe et qui sont révélés par l'ensemble des dispositions y contenues. Raisonner autrement reviendrait à contraindre le pouvoir taxateur local à justifier un acte qui n'est pas un acte unilatéral et à poser à son égard une exigence qui entraverait l'autonomie qui lui est reconnue par l'article 170, § 4, de la Constitution en vue de la couverture de ses dépenses ; dans le cadre de l'exercice de cette autonomie, l'Autorité communale peut, *a priori* dans un but financier, décider de taxer telles activités et déterminer les taux de la taxe (et son mode de calcul) applicables aux différentes catégories rencontrées sans devoir apporter d'autres justifications.

Et en effet, cette motivation fondamentale et essentielle est reprise dans le préambule du règlement en ces termes : "Vu que la Ville se doit d'obtenir des recettes afin de se procurer les ressources nécessaires en vue du financement des dépenses de sa politique générale et le financement de ses missions de service public". Elle est nécessaire et suffisante. En l'espèce, l'établissement d'une taxe sur les commerces de toutes sortes en ce compris les bars tels que définis dans le règlement n'est pas prohibé par une loi ou contraire à un principe général de droit. Aucune distinction arbitraire en ce que le règlement appliquerait un régime différent à des personnes qui se trouvent dans une même situation objective et impersonnelle n'apparaît dans le texte proposé et aucune rupture d'égalité n'existe.

L'appréciation des finances d'une collectivité relève d'un jugement d'opportunité du Conseil communal démocratiquement élu, jugement dont le contrôle ne peut être exercé que par l'Autorité de Tutelle à laquelle par ailleurs le présent texte voté sera soumis.

À part le taux, il n'y a aucune modification notable par rapport à la décision antérieure. Le taux, lui, passe de 5.000 EUR à 15.000 EUR. Cette augmentation, qui n'est pas anodine, et supérieure à une simple indexation (*cf. infra*), reste malgré tout totalement justifiée par rapport aux enjeux financiers et annexes pour la Ville.

Rappelons que cette taxe entre dans la nomenclature de la circulaire budgétaire de la Région wallonne.

De par l'activité des bars et les nuisances qui en découlent en termes de maintien de l'ordre, de sécurité et de tranquillité publics, ainsi que des moyens policiers spécifiques nécessaires à leur surveillance, il est clair que ce type d'établissement engendre, plus que d'autres, des coûts pour la Ville depuis les formalités d'autorisation jusqu'à la gestion même de l'espace public environnant. Ces coûts sont en constante augmentation ces dernières années.

Au regard du rapport entre la capacité contributive des contribuables visés et la charge imposée à la collectivité liée aux considérations ci-avant, la taxe n'est pas prohibitive et n'est pas établie de manière dissuasive mais bien de manière raisonnable.

En effet, le triplement de taux, qui n'a pas été modifié en 19 ans (!) alors que la capacité contributive des personnes visées a intrinsèquement augmenté, permet - déjà - de rééquilibrer ce rapport de proportion.

Ensuite, bien que le passage de 5.000 EUR à 15.000 EUR dépasse la simple inflation, pourtant très conséquente sur une telle période, cette augmentation de taux concrétise une volonté de la Ville de réajuster la charge supportée par le redevable dans une mesure raisonnable par rapport à la collectivité, et par comparaison à ce qui se fait dans d'autres communes du même type (Charleroi).

Il faut donc comprendre qu'il s'agit de la rectification d'un historique de la taxe un peu trop passif par rapport aux enjeux financiers et sécuritaires auxquels doit faire face la Ville.

De plus, par rapport au taux préconisé par la Circulaire budgétaire de la Région wallonne, où le taux de 18.750 € (+ index), le taux prévu au règlement de 15.000 € est inférieur à cette limite. Cela démontre qu'il est largement partagé (c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire wallon) que l'application d'un taux d'une telle hauteur n'est pas prohibiti[ve], ni disproportionné[e] par rapport à la capacité contributive des établissements visés.

Ces dispositions réglementaires ne violent pas le principe de la liberté du commerce et de l'industrie ni n'apportent une restriction excessive à cette liberté qui n'est en effet pas illimitée et n'est en tout cas pas de nature à entraver l'imperium fiscal de la Ville sur son territoire.

Rappelons enfin que la Ville est sous un plan de gestion imposé par la Région wallonne et que toute entrée financière possible doit être exploitée au mieux. La volonté étant de taxer ces établissements, il serait peu compréhensible de se limiter à un quart du taux "permis" par la Région.

En matière d'infraction (absence de déclaration, déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise, ou encore déclaration tardive), une grille de majorations limitées à trois paliers est adéquate dans le cadre de la levée d'une taxe envers des acteurs économiques professionnels. L'exclusion de la notion de bonne foi, non prévue par la loi en l'espèce, laisse la possibilité au pouvoir taxateur de sanctionner la 1^{ère} infraction. Une sanction modérée paraît cependant adéquate, et le taux de 10 % est proposé.

L'échelle maximum du double de la taxe est de loin trop importante comme second palier. Il y a lieu en tout état de cause de prévoir une échelle intermédiaire : proposition est faite à 75 %.

Ce n'est qu'à partir de la 3^e infraction que le taux de 200 % serait appliqué, ce qui respecte entièrement le prescrit de l'article L3321-6 du CDLD, et ne peut être assimilé à une sanction pénale vu les paliers précédents mis en place.

Par contre, les majorations de 10,75 et 200 % ne sont plus admissibles en terme[s] d'échelles lorsque les infractions sont des fraudes au dessein d'éluder l'impôt volontairement. Dans ce cas, seule la majoration de 200 % sera retenue, immédiatement.

La "remise à zéro" du compteur est fixée à 3 ans.

Enfin, font intégralement partie du dossier administratif du présent règlement tous les éléments repris dans les dossiers administratifs des règlements antérieurs portant sur le même objet qui apportent une justification quant au choix d'une disposition figurant au présent règlement ».

6. Le 14 octobre 2020, le directeur financier de la partie adverse marque son accord sur un précis relatif au projet de règlement-taxa « relatif à la taxe sur les bars » pour l'exercice d'imposition 2021-2025, lequel est rédigé en des termes identiques à celui établi pour l'exercice 2020.

7. Le 26 octobre 2020, le conseil communal de la partie adverse adopte un règlement-taxa « relatif à la taxe sur les bars 2020 » pour l'exercice d'imposition 2020.

Le préambule de ce règlement-taxa est rédigé comme suit :

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

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation et notamment l'article L1122-30 ;

Vu les dispositions légales et réglementaires en matière d'établissement et de recouvrement des taxes communales ;

Revu sa délibération du 21 octobre 2019 portant sur le même objet ;

Vu que la Ville se doit d'obtenir des recettes afin de se procurer les ressources nécessaires en vue du financement des dépenses de sa politique générale et le financement de ses missions de service public ;

Vu la circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne ;

Vu le dossier administratif justifiant l'établissement de cette taxe, et notamment le Précis ;

Attendu la demande d'avis adressée sur base d'un dossier complet au Directeur financier en date du 14/10/2020 ;

Attendu l'avis favorable du Directeur financier rendu en date du 14/10/2020 conformément à l'article L1124-40 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;

Sur proposition du collège communal, en sa séance du 16 octobre 2020, et après examen du dossier par la Commission compétente ».

Son dispositif est le suivant :

« **Article 1^{er}**. Il est établi au profit de la Ville de Liège, pour l'exercice d'imposition 2020, une taxe communale annuelle sur les bars.

Art. 2. Pour l'application du présent règlement, on entend par :

1° "bar" : l'établissement dans lequel du personnel poussant à la consommation est utilisé ;

2° "personnel poussant à la consommation" : toute personne, en ce compris le tenancier, qui favorise directement ou indirectement le commerce de l'exploitant,

soit en consommant avec les clients, soit en provoquant la consommation de toute autre manière que par le service normal des clients ou par le seul exercice du chant ou de la danse ;

3° “délai en jours□ : la période déterminée en jours calendaires qui, lorsqu’elle expire un samedi, un dimanche ou un jour férié légal, est prorogée jusqu’au premier jour ouvré suivant ;

4° “Code□ : le Code de la démocratie locale et de la décentralisation ;

5° “Administration□ : le Collège communal de la Ville de Liège - Administration communale – Département de la Gestion financière [...].

Art. 3. L’exploitation, à un moment quelconque de l’exercice d’imposition, d’un bar sur le territoire de la Ville génère l’application de la taxe.

Art. 4. La taxe est due par l’exploitant de l’établissement.

Lorsque le contribuable est une association non dotée de la personnalité juridique, la taxe est solidairement due par ses membres.

Art. 5. La taxe est exigible aussi longtemps que le contribuable tel que défini à l’article 4 ne signale pas à l’Administration que l’établissement visé n’entre plus dans le champ d’application du règlement.

Art. 6. Le taux de la taxe est fixé à 15.000 euros par établissement et par an.

Art. 7. § 1^{er}. La taxe est indivisible et est due pour toute l’année, quelle que soit la période pendant laquelle l’établissement a été exploité.

§ 2. En dérogation à la règle fixée au paragraphe 1^{er}, le calcul de la taxe est effectué *pro rata temporis*, tout mois commencé étant dû, en cas d’ouverture ou de fermeture définitive de l’établissement.

Art. 8. La taxe est recouvrée par voie de rôle.

Art. 9. § 1^{er}. Le contribuable est tenu de souscrire une déclaration au plus tard le 15 janvier de l’exercice d’imposition.

Pour le premier exercice d’imposition repris à l’article 1^{er}, la date prévue ci-dessus est reportée au dernier jour du deuxième mois suivant la date à laquelle le règlement devient obligatoire conformément à l’article L1133-2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation.

§ 2. Lorsque la personne devient imposable en cours d’exercice d’imposition au-delà du délai prévu au paragraphe 1^{er}, la date susvisée est remplacée par le dernier jour du deuxième mois suivant celui au cours duquel la personne devient imposable.

Art. 10. Toute déclaration doit être signée et remise à l’Administration et, outre l’identification complète du contribuable, comporter les éléments nécessaires à l’établissement de la taxe.

Art. 11. Lorsqu’une déclaration valide a été effectuée au cours d’une année antérieure à celle donnant son nom à l’exercice, dans le cadre du règlement ou d’un ancien règlement en la matière, le contribuable est dispensé de souscrire une déclaration pour l’exercice d’imposition en cours.

Dans ce cas, le contribuable est réputé, de manière irréfragable, avoir opté pour cette dispense et confirmer ainsi les termes de sa déclaration, valables à partir du 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition.

Art. 12. Conformément à l'article L3321-6 du Code, l'absence de déclaration dans les délais prévus, la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise de la part du contribuable entraîne l'enrôlement d'office de la taxe.

Art. 13. Les taxes enrôlées d'office sont majorées selon une échelle dont les graduations sont les suivantes, lorsque l'infraction est commise sans intention frauduleuse ni à dessein de nuire :

- 1^{re} infraction : majoration de 10 pour cent ;
- 2^e infraction : majoration de 75 pour cent ;
- à partir de la 3^e infraction : majoration de 200 pour cent.

En cas d'infraction commise dans une intention frauduleuse ou à dessein de nuire, les taxes enrôlées d'office sont majorées de 200 pour cent.

Art. 14. Il y a échelle d'infraction supérieure si, au moment où une nouvelle infraction est commise, il a été donné connaissance depuis plus de trente jours au contrevenant, à travers la notification prévue à l'article L3321-6 du Code, de l'application de la sanction concernant l'infraction antérieure.

Art. 15. Les infractions commises dans le cadre des règlements de taxe précédents en la matière sont comptabilisées pour l'application des échelles.

Art. 16. Les infractions antérieures sont négligées si aucune infraction en la matière n'est sanctionnée pour les trois derniers exercices d'imposition qui précèdent celui pour lequel la nouvelle infraction doit être pénalisée.

Art. 17. Le contribuable est tenu de signaler dans les quinze jours à l'Administration tout changement d'adresse, de raison sociale, de dénomination.

Art. 18. La charge de la preuve du dépôt de toute pièce à l'Administration incombe au contribuable.

Art. 19. Le présent règlement est applicable et obligatoire le cinquième jour qui suit le jour de sa publication par voie d'affichage conformément aux articles L1133-1 et -2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ».

Il s'agit du règlement-taxe attaqué dans le cadre de l'affaire enrôlée sous le numéro A. 232.828/XV-4663 et ayant donné lieu à l'arrêt n° 255.351, prononcé ce jour.

8. Le 26 octobre 2020, le conseil communal de la partie adverse adopte également un règlement-taxe « relatif à la taxe sur les bars 2021-2025 » pour les exercices d'imposition 2021 à 2025.

Le préambule de ce règlement-taxe est identique à celui précédent le règlement-taxe portant sur l'exercice 2020.

Son dispositif est identique, sauf en ce qu'il porte sur l'exercice 2021-2025. L'article 1^{er} se lit comme il suit :

« **Article 1^{er}**. Il est établi au profit de la Ville de Liège, pour les exercices d'imposition 2021-2025, une taxe communale annuelle sur les bars ».

Il s'agit du règlement-taxe attaqué dans le cadre de la présente affaire.

9. Le 30 novembre 2020, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne approuve les règlements-taxe litigieux.

10. Par l'arrêt n° 252.286 du 2 décembre 2021, le Conseil d'État a jugé qu'il n'y a plus lieu à statuer sur le recours, enrôlé sous le numéro A. 230.277/XV-4376, à la suite du remplacement du règlement-taxe attaqué par deux autres règlements-taxe, dont celui attaqué à l'occasion du présent recours.

Par un arrêt n° 249.381 du 30 décembre 2020, le Conseil d'État a rejeté le recours enrôlé sous le n° A. 230.269/XV-4375, en application de l'article 21, alinéa 2, des lois coordonnées sur le Conseil d'État.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèse de la partie adverse

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle la portée de l'article 380 du Code pénal. Elle fait valoir qu'il est établi que les requérantes exploitent (en fait) la prostitution d'autrui et que leur recours en annulation a précisément pour objet de permettre cette exploitation, en infraction aux articles 380 et suivants du Code pénal. Elle en déduit que leur intérêt à agir n'est pas légitime. Elle cite l'arrêt n° 114.119 du 23 décembre 2002.

Dans son dernier mémoire, elle indique s'en référer à l'appréciation du Conseil d'État sur ce point.

IV.2. Appréciation

Conformément à l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et

léser un intérêt légitime ; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement, doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il.

S'agissant plus particulièrement des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

En l'espèce, il n'est pas contesté que le règlement-taxe attaqué est susceptible de s'appliquer aux requérantes, en sorte qu'elles disposent d'un intérêt suffisant au recours.

L'intérêt au recours doit être légitime, c'est-à-dire qu'il ne s'assimile pas au maintien d'une situation illégale, autrement dit contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs.

Dans l'arrêt n° 252.286 précité, le Conseil d'État n'a pas retenu l'exception d'irrecevabilité soulevée par la partie adverse.

L'article 380 du Code pénal a été abrogé par la loi du 21 mars 2022 modifiant le Code pénal en ce qui concerne le droit pénal sexuel, entrée en vigueur le 1^{er} juin 2022. Désormais, le proxénétisme est défini à l'article 433^{quater} du même Code.

Le Conseil d'État n'étant pas légalement compétent pour déclarer une personne coupable d'une infraction, il ne peut, sans méconnaître la présomption d'innocence, contester l'intérêt légitime à agir d'un requérant au motif que celui-ci aurait violé la loi pénale, du moins tant qu'une telle violation n'a pas été définitivement constatée par la juridiction répressive compétente.

En l'espèce, il n'est pas établi, ni même soutenu que les requérantes auraient été jugées coupables d'une infraction, qui aurait fait l'objet d'une décision juridictionnelle définitive.

À supposer qu'une situation infractionnelle en lien avec l'objet du règlement-taxe attaqué soit avérée, l'annulation éventuelle de l'acte attaqué ne permettrait pas de maintenir cette situation, puisque l'annulation ne ferait pas

obstacle à l'introduction des procédures pénales et administratives prévues pour mettre fin aux infractions. Il en résulte que l'intérêt des requérantes à voir annuler cette taxe n'est pas illégitime pour ce seul motif.

Il ne peut donc être conclu que l'intérêt au recours des requérantes est illégitime.

Le recours est recevable.

V. Premier moyen

V.1. Thèse des parties requérantes

Les requérantes prennent un premier moyen « de la violation du principe de proportionnalité, de la violation des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, de la violation du devoir de minutie, du défaut de motivation matérielle adéquate et suffisante, de l'erreur manifeste d'appréciation, et de la violation des articles 12 et 14 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention européenne des droits de l'homme ».

Elles annoncent que la première branche du moyen est semblable à celle qui a été exposée dans le recours portant le numéro de rôle A. 230.277/XV-4376, auquel elles se réfèrent.

Elles rappellent que le principe de la liberté d'entreprendre consacré à l'article II.3. du Code de droit économique fait obstacle à l'élaboration de taxes prohibitives, que le principe de proportionnalité interdit une taxe qui ne tiendrait pas compte des facultés contributives des redevables, que les pouvoirs locaux peuvent concevoir des taxes dissuasives à la condition que ce motif soit accessoire et que ces éléments doivent ressortir du dossier administratif. Elles rappellent également la portée du principe de minutie.

Elles estiment qu'en l'espèce, l'absence de prise en considération de la faculté contributive des redevables ressort tant du règlement-taxe attaqué que des motifs annoncés par la partie adverse et qu'elle est en outre confirmée dans les faits.

Concernant le règlement-taxe attaqué, elles observent qu'il triple le montant de la taxe communale existante sur les bars, ce qui correspond à une charge annuelle supplémentaire de 10.000 euros. Elles ajoutent que cette surcharge fiscale est imposée de manière soudaine. Selon elles, cette charge est de nature à porter gravement préjudice à leur activité économique.

Elles sont d'avis que le devoir de minutie obligeait l'auteur du règlement-taxe attaqué à s'enquérir des conséquences réelles que la taxe allait avoir sur elles. Elles critiquent le fait que cette taxation est opérée sans prise de considération ni du chiffre d'affaires ni de la surface ni de la fréquentation ou de l'activité des requérantes et qu'il n'existe donc aucun lien concret entre le montant fixé et leur capacité contributive. Elles font valoir que cet élément est particulièrement problématique dès lors que le montant fixé à 15.000 euros est tel qu'il affecte très largement la rentabilité de leurs activités.

Elles exposent que la Cour d'appel de Liège a déjà censuré une taxe similaire, critiquant son taux forfaitaire invariable. Elles s'appuient sur des articles de presse pour affirmer que le caractère prohibitif de cette taxation nouvelle a été largement repris par la presse locale. Elles en déduisent que la partie adverse ne pouvait pas l'ignorer.

Elles ajoutent que cette taxation est déjà combinée à plusieurs autres taxes communales qui s'appliquent aux établissements visés par le règlement-taxe attaqué, notamment la taxe urbaine non-ménage et la taxe sur les débits de boissons.

Concernant les motifs du règlement-taxe attaqué, elles relèvent que son auteur admet avoir fixé le montant de la taxe afin de se calquer sur la circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne. Elles observent que cette circulaire n'a qu'une valeur indicative et qu'elle revêt une portée générale et abstraite. Elles estiment qu'elle n'exonérerait pas l'auteur du règlement-taxe attaqué de vérifier le caractère proportionné de la mesure. Elles indiquent que la circulaire reste elle-même en défaut de prendre en compte de manière objective la faculté contributive des personnes concernées, aucun critère ni justification n'étant proposé à ce titre.

Elles remarquent que, quand bien même elle suggère un plafond général et abstrait pour l'établissement de la taxe, la circulaire relève que la commission spéciale de la Chambre des représentants sur la traite des êtres humains a recommandé une suppression de cette taxe. Ainsi, la recommandation de la circulaire ne serait pas de fixer le taux de la taxe à 15.000 euros, mais de supprimer ladite taxe. Ce n'est qu'à défaut de suppression qu'un montant de 18.750 euros serait tolérable.

Elles concluent que ni la lettre ni l'esprit de la circulaire ne préconisent d'augmenter une telle taxe de manière à en tripler le *quantum*. Elles sont d'avis que

la motivation de l'auteur du règlement-taxé attaqué résulte d'une mauvaise application de la circulaire, qui ne peut donc être retenue pour justifier le *quantum* très largement excessif de la taxe litigieuse.

Concernant les faits, elles produisent des pièces dont elles déduisent que le bénéfice moyen par établissement s'élève à 4.180,66 euros. Elles soutiennent que l'augmentation de la taxe litigieuse de 10.000 euros a pour conséquence directe de « faire plonger tous les comptes dans le rouge ». Elles estiment que cette situation s'applique à tous leurs établissements, mais également aux autres établissements de la ville. Elles précisent que le seul susceptible de supporter la taxe nouvelle tout en restant bénéficiaire n'engrangerait plus qu'un revenu annuel de 11,05 euros. Elles soutiennent que les revenus issus de la prostitution sont reconnus pour être largement en baisse depuis plusieurs années, ce qui renforce encore le caractère prohibitif du règlement-taxé attaqué. Elles font valoir que la situation est également aggravée par l'implantation du tram liégeois, imposant des travaux sur l'espace public de la rue Varin, ce qui réduira les rentrées de leurs établissements. Elles concluent que dès l'instant où il est prouvé qu'aucune d'entre elles n'est susceptible de maintenir son activité de manière rentable à la suite de l'adoption du règlement-taxé attaqué, il ne peut qu'en être déduit que celui-ci est strictement prohibitif et disproportionné.

Elles reproduisent les paragraphes ajoutés par le conseil communal à la motivation matérielle du règlement-taxé attaqué, préalablement à sa délibération du 26 octobre 2020. Elles écrivent que l'auteur du règlement-taxé attaqué a entendu corriger les défauts de sa précédente décision en précisant que la capacité contributive des personnes visées a augmenté, de manière telle que la taxe est supportable par elles, qu'il est utile de se calquer sur le taux appliqué par la ville de Charleroi, que dès lors que la circulaire de la Région wallonne tolère un taux jusqu'à 18.750 euros, elle serait en quelque sorte tenue de s'approcher autant que possible de ce taux.

Elles considèrent qu'aucun de ces éléments ne permet ni de répondre aux critiques relevées par l'auditeur dans la précédente affaire ni de justifier le triplement du taux à 15.000 euros.

Quant au premier élément avancé, pris de l'augmentation de la capacité contributive des contribuables, elles soulignent avoir clairement démontré que le taux de 15.000 euros appliqué par la partie adverse est financièrement insupportable pour elles. Elles rappellent avoir déjà communiqué cette information dans le cadre de la précédente procédure, élément non contesté par la partie adverse, qui, selon

elles, en reconnaît donc la véracité. Elles soutiennent que l'ajout de cette considération de fait erronée n'empêche en rien la taxe d'être prohibitive et, partant, disproportionnée. Elles estiment que la situation est d'autant plus évidente que l'année 2020, marquée par la crise sanitaire liée à la COVID-19, a été caractérisée par la fermeture forcée durant de longs mois des établissements concernés. Elles en déduisent que les effets néfastes et disproportionnés du règlement-taxe attaqué sont d'autant plus évidents en l'espèce. Elles concluent que la taxe est manifestement disproportionnée. Elles considèrent que la motivation du précis sur ce point n'est ni exacte, ni admissible. Elles sont d'avis que l'autorité manque à son devoir de minutie, en manière telle que sa décision relève de l'erreur manifeste d'appréciation et viole les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, le principe de proportionnalité ainsi que l'obligation de motivation matérielle adéquate et suffisante. Elles soulignent que l'auditeur relevait que les motifs du précis du 9 octobre 2019 ne permettaient pas de comprendre en quoi la capacité contributive des contribuables concernés aurait à ce point évolué depuis l'exercice 2019 pour justifier un triplement de la taxe annuelle. Selon elles, cette lacune est toujours à déplorer.

Elles estiment que les deuxième et troisième éléments nouveaux repris par la partie adverse dans son précis ne répondent pas davantage aux critiques formulées par l'auditeur dans le rapport qu'il a rédigé dans la précédente affaire, étant entendu que ces deux éléments existaient déjà lors de l'adoption du même règlement-taxe pour les exercices 2014 à 2019. Elles indiquent qu'en tout état de cause, ces deuxième et troisième éléments n'ont aucun impact sur le caractère prohibitif de l'acte attaqué, lequel a été clairement démontré. Elles répètent que l'application « bête et méchante » d'un taux ressortant d'une circulaire ou appliqué ailleurs, sans qu'aucune vérification du caractère proportionné de ces valeurs par rapport au cas concret, ne peut constituer de motivation valable. Elles soutiennent que l'autonomie communale en matière fiscale impose l'inverse.

Elles concluent qu'aucun des problèmes dénoncés par elle dans la procédure antérieure et reconnus par l'auditeur n'est donc rencontré par l'auteur du règlement-taxe attaqué, qui doit être annulé.

Elles annoncent que la deuxième branche est identique à celle qui a été exposée dans le recours portant le numéro de rôle A. 230.277/XV-4376, auquel elles se réfèrent.

Elles soutiennent que s'il était jugé que le règlement-taxe attaqué ne suffit pas à rendre leur activité économique impossible, ce qu'elles contestent, cela devient en tout état de cause le cas dès lors que la législation pénale encadrant cette

activité est prise en considération. Elles explicitent la portée, en jurisprudence, de la notion de « profit anormal » au sens de l'article 380, § 1^{er}, 3^o, du Code pénal.

Elles exposent que, pour éviter de devoir cesser purement et simplement leurs activités, elles sont obligées de répercuter la charge fiscale nouvelle sur leurs cocontractants. Or, elles affirment qu'elles risquent de s'exposer à des poursuites pénales si elles opèrent de la sorte. Elles estiment qu'ainsi, le règlement-taxé les place devant un problème insoluble, puisqu'elles doivent décider soit de ne pas répercuter leur charge fiscale – auquel cas, elles n'auront d'autre choix que de clôturer leur activité à terme –, soit de répercuter cette charge en risquant des poursuites pénales.

Elles indiquent que l'article II.4 du Code de droit économique subordonnant la liberté d'entreprendre au respect de la loi qui intéresse l'ordre public, ce qui est immanquablement le cas de la loi pénale, elles ne peuvent sortir de la position délicate dans laquelle elles se trouvent qu'en cessant purement et simplement leur activité (ou, à défaut, de se laisser mener à la faillite). En ce sens, le règlement-taxé, lu en combinaison avec les dispositions pénales applicables et le Code de droit économique, est, à leurs yeux, prohibitif. Elles font valoir qu'à défaut, à tout le moins, le règlement-taxé les incite à commettre une infraction pénale, ce que reconnaît, à leur estime, la partie adverse elle-même.

Elles soulignent qu'à tout le moins, « cet état exacerbe les constatations faites à la première branche du moyen quant à l'impossibilité pour [elles] de supporter la taxe nouvelle ». Elles déduisent *a contrario* de l'arrêt n° 129.174 du 12 mars 2004, que la comparaison directe entre le montant du bénéfice net annuel et le montant annuel de la taxe communale est logique et doit être réalisée pour définir le caractère prohibitif du règlement-taxé, s'il est impossible que celle-ci soit répercutée sur les cocontractants. Or, elles sont d'avis que l'impossibilité de cette répercussion est démontrée à l'évidence.

Elles écrivent qu'en imposant une charge supplémentaire à ce point importante aux seuls bars, le règlement-taxé aura comme conséquence d'augmenter la valeur du loyer litigieux, sans pour autant modifier le seuil de comparaison permettant d'établir l'élément constitutif de l'infraction pénale. Elles y voient une violation du principe de proportionnalité et des articles II.3 et II.4 du Code de droit économique.

Elles annoncent que la troisième branche est, elle aussi, identique à celle qui a été exposée dans le recours portant le numéro de rôle A. 230.277/XV-4376, auquel elles se réfèrent.

Elles font valoir que s'il était jugé que le règlement-taxe attaqué ne suffit pas à rendre leur activité économique impossible, ce qu'elles contestent, il les met dans une situation telle qu'elles ne peuvent la poursuivre tout en restant en mesure d'appréhender avec suffisamment de certitude les risques pénaux auxquelles elles s'exposent.

Elles rappellent le principe *nullum crimen sine lege*, consacré par l'article 12 de la Constitution et par l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et se réfèrent à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle au sujet de l'exigence de clarté et de précision de la loi pénale. Elles en déduisent qu'« un acte administratif ne peut avoir pour effet, même accessoire, de priver la loi pénale [de] son caractère clair et précis ». Selon elles, « tout acte dont la conséquence serait de rendre l'application du droit pénal imprévisible violerait l'article 12 de la Constitution ».

Elles reviennent sur la notion de « loyer [lire : profit] anormal » au sens de l'article 380, § 1^{er}, 3^o, du Code pénal et expliquent qu'il s'agit d'une notion de fait sujette à appréciation et difficile à appréhender. Elles indiquent que le règlement-taxe attaqué, en ce qu'il est financièrement impossible à supporter par elles-mêmes, les oblige à répercuter leur charge fiscale sur leurs cocontractants. Elles sont d'avis que, ce faisant, le règlement-taxe attaqué les amène à s'engager dans une voie qui les rapproche d'une illégalité qu'elles ne peuvent pleinement appréhender. Elles en déduisent que le règlement-taxe attaqué a comme conséquence directe de réduire drastiquement leur sécurité juridique, vu le degré d'incertitude imposé par la notion de « loyer [lire : profit] anormal ». Elles écrivent que, ce faisant, le règlement-taxe attaqué, lu en combinaison avec l'article 380, § 1^{er}, 3^o, du Code pénal, leur impose une situation de fait contraire au principe de prévisibilité de la loi pénale. Elles y voient une violation de l'article 12 de la Constitution et de l'article 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales.

Elles estiment que l'incertitude pénale qui en découle implique que le règlement-taxe attaqué est prohibitif et est contraire à l'article II.3 du Code de droit économique. Elles considèrent que l'effet prohibitif de cette insécurité juridique est d'autant plus patent qu'il est combiné aux développements des deux premières branches du moyen.

La partie adverse affirme, au sujet des deuxième et troisième branches, que « ce moyen est irrecevable en raison de son caractère illégitime ».

Sur le fond, elle fait valoir que le règlement-taxe litigieux ne porte pas atteinte à la liberté du commerce. Elle se réfère à l'arrêt n° 247.039 du 11 février 2020, en ce qu'il décide que « la liberté de commerce et d'industrie tel que reconnue par les articles II.3. et II.4. du Code de droit économique n'est pas absolue. Des restrictions peuvent y être apportées, pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé ». Elle relève que la jurisprudence abonde en ce sens.

Au sujet du triplement du taux de la taxe, elle rappelle que, dans le recours portant sur le règlement-taxe du 21 octobre 2019, le rapport de l'auditorat concluait que le triplement de la taxe n'était pas motivé. Elle reproduit l'extrait du « précis » précédant l'acte attaqué, relatif au montant de la taxe. Elle en déduit que « l'augmentation du montant de la taxe est donc motivée ». Elle se réfère à l'arrêt n° 114.119 du 23 décembre 2002, dont elle retient le passage suivant : « 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. En l'espèce, même si la taxe sur les serveuses et serveurs de bars et autres établissements analogues a un caractère dissuasif sur la prolifération des activités visées, il n'apparaît pas qu'elle entraverait au-delà du raisonnable, voire empêcherait, l'existence même de ce genre d'activités. Les exploitants de ces bars n'établissent en effet pas qu'en raison de son nouveau taux, la taxe litigieuse aurait un effet dissuasif ou prohibitif tel qu'elle constituerait désormais une entrave à la liberté du commerce et de l'industrie dans ce secteur d'activités. À cet égard, le simple constat du doublement du taux ne suffit pas à étayer la thèse soutenant l'existence d'une telle entrave et ce, d'autant plus que d'autres taxes communales ont connu au même moment la même évolution ou une évolution similaire. En outre, contrairement à ce que soutiennent les intéressés, l'autorité n'est pas tenue, lors de la mise en œuvre de son pouvoir fiscal, d'établir le caractère "illégitime" de l'activité taxée même si elle estime utile, à titre accessoire, d'en décourager une "prolifération" jugée inopportune ».

Au sujet de la rentabilité des établissements visés, elle fait valoir que « les pièces déposées relatives à la rentabilité ne sont nullement probantes, la situation financière des requérantes étant liée à de nombreux autres facteurs et aux modalités de gestion de leur exploitation ». Elle cite l'arrêt n° 129.174 du 12 mars

2004 qui décide qu'« il n'est pas logique de procéder à une comparaison directe entre, d'une part, le montant du bénéfice net annuel résultant de l'exploitation de l'établissement taxé et, d'autre part, le montant annuel de la taxe communale », qu'« en effet, une taxe frappant un établissement commercial, outre qu'elle est fiscalement déductible, est généralement répercutée sur le consommateur » et qu'« à défaut pour l'exploitant de l'établissement taxé de démontrer 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, il y a lieu de considérer que la taxe n'est pas disproportionnée ». Elle ajoute qu'une éventuelle disproportion ne peut être établie que par rapport à la généralité des contribuables et se réfère à l'arrêt n° 244.156 du 3 avril 2019.

Elle conteste que le règlement-taxe litigieux et le passage du tram auraient pour seul but « d'en finir avec la prostitution » mais souligne qu'elle est en droit de poursuivre des objectifs accessoires autres que purement budgétaires et se réfère à l'arrêt n° 114.119 du 23 décembre 2002. Elle observe, en outre, que l'acte attaqué ne vise pas directement la prostitution, mais les bars, tels qu'ils sont définis par l'article 2.

Elle estime que les deuxième et troisième branches sont non seulement irrecevables, mais également non fondées puisque le règlement-taxe litigieux ne vise pas la prostitution mais les bars.

Sur la troisième branche, elle ajoute que « le législateur liégeois est étranger à la notion de « profit anormal » utilisée par le législateur pénal » et que « le règlement-taxe est sans effet sur l'interprétation de cette notion ».

Dans leur mémoire en réplique, les requérantes soutiennent que la partie adverse ne propose aucune argumentation qui n'aurait déjà été développée – et à laquelle il a déjà été répondu – dans la procédure enrôlée sous le n° A. 230.277/XV-4376. Elles renvoient à leurs développements repris dans cette procédure, qui leur paraissent démontrer à suffisance que les arguments de la partie adverse ne peuvent être suivis dans les faits.

Concernant la rentabilité de leur activité, elles précisent avoir déposé des pièces prouvant que l'augmentation du taux de la taxe faisait passer la rentabilité de leur activité en dessous de zéro. Selon elles, ces pièces ne sont à aucun moment contredites par la partie adverse, qui évoque, tout au plus, de « nombreux autres facteurs », sans en citer aucun qui serait rencontré dans les faits ni, *a fortiori*, en développer aucun. Elles exposent que ces « nombreux autres facteurs » ont dû être

pris en compte par l'auteur du règlement-taxé attaqué lors de sa délibération, sans quoi les obligations de motivation matérielle s'en trouveraient violées.

Concernant la répercussion de la taxe sur leurs cocontractants, elles renvoient notamment aux deuxième et troisième branches du moyen.

Elles affirment qu'elles ont déjà établi la disproportion de la taxe par rapport à la généralité des contribuables, en démontrant l'absence de rentabilité de l'activité de « bars » non seulement dans leur propre chef, mais surtout en ce qui concerne, à tout le moins, six des huit établissements de « bars » autorisés sur le territoire communal. Elles répètent que c'est la partie adverse elle-même qui limite le nombre de « bars » autorisés sur son territoire, en sorte qu'elle est tout à fait au courant de cette réalité.

Elles sont d'avis que les considérations apportées dans le mémoire en réponse sont strictement théoriques et ne reposent sur aucun élément de fait issu du dossier.

Elles s'étonnent que la partie adverse prétende être « en droit de poursuivre des objectifs accessoires autres que purement budgétaires », dès lors qu'il est reproché à son règlement-taxé d'être prohibitif, ce qui est interdit par la loi. Selon elles, l'affirmation selon laquelle la partie adverse serait en droit de poursuivre la prohibition d'une activité par le biais d'un règlement-taxé, pour peu que celui-ci vise également des objectifs budgétaires, ne peut être suivie.

Concernant la motivation matérielle ressortant du précis repris dans le dossier administratif, elles relèvent qu'elle était déjà critiquée dans la requête, notamment en ce qu'il est affirmé que leur capacité contributive aurait augmenté de manière telle que la taxe serait supportable. Elles estiment que la partie adverse n'y répond pas et en infèrent qu'elle est dans l'incapacité de justifier cette erreur d'une quelconque manière.

Elles critiquent à nouveau le fait que la partie adverse reste muette quant aux « nombreux autres facteurs » qui expliqueraient qu'elles soient en mesure de supporter cette augmentation. Elles y voient une affirmation péremptoire, non étayée en fait et ajoutée afin d'essayer de répondre au défaut de motivation relevé par l'auditeur dans la première procédure.

Elles ne perçoivent pas en quoi la deuxième branche serait irrecevable et pointent l'absence de tout développement à ce sujet de la partie adverse.

Elles considèrent que les exceptions d'irrecevabilité soulevées par la partie adverse doivent, pour qu'il puisse y être utilement répondu dans leur mémoire en réplique, respecter les mêmes formalités de recevabilité que celles valant pour les moyens d'une requête en annulation. Sous peine de vider l'article 6, § 2, du règlement général de procédure de sa substance, elles soutiennent qu'il ne peut être tenu compte d'arguments que la partie adverse décide de ne pas développer dans son mémoire en réponse alors qu'elle en a l'occasion. Elles estiment que le simple fait de soulever une exception d'irrecevabilité, sans pour autant l'étayer d'aucune manière, ne leur permet en effet pas d'y répondre valablement. Elles concluent que l'argument basé sur l'irrecevabilité de la deuxième branche moyen ne peut être retenu.

Pour autant que de besoin et à titre subsidiaire, elles précisent qu'elles dénoncent, par cette branche, le fait que le règlement-taxe attaqué rend leur activité économique impossible, en contrariété avec l'article II.4 du Code de droit économique. Elles en déduisent que leur intérêt est donc tout à fait légitime.

Sur le fond, elles critiquent le fait que la partie adverse se borne à noter que d'autres secteurs que celui de la prostitution seraient potentiellement touchés par la taxe litigieuse. Elles estiment que cette considération n'empêche en rien que l'intégralité du secteur auquel elles appartiennent est bel et bien touché par la taxe. Elles concluent que l'activité économique de ce secteur est donc rendue impossible, en telle sorte que la taxe litigieuse est bien prohibitive.

Elles considèrent dénuée de sens l'argumentation de la partie adverse selon laquelle une taxe qui toucherait plusieurs secteurs dans les faits ne pourrait en aucun cas être considérée comme une taxe prohibitive. Elles font valoir qu'il suffit qu'un des secteurs touchés subisse une impossibilité d'exercice pour que la taxe soit considérée comme prohibitive.

En tout état de cause, elles sont d'avis qu'une telle argumentation est strictement théorique, alors que la partie adverse ne relève ni quels autres acteurs économiques sont véritablement visés par la taxe, ni même lesquels seraient affectés par celle-ci.

Elles considèrent que les arguments de la partie adverse en réponse à la troisième branche sont identiques à ceux développés dans la deuxième branche et renvoient, *mutatis mutandis*, aux développements concernant cette autre branche.

Elles estiment que l'argumentation surabondante de la partie adverse est sans pertinence, dès lors qu'il n'est pas tant question de l'interprétation de la norme pénale par la partie adverse, mais des conséquences en termes d'insécurité juridique qui ressortent du règlement-taxe attaqué. Elles répètent que ce dernier implique une situation factuelle dont découle une impossibilité pour elles de savoir avec précision et clarté si et dans quelle mesure elles peuvent continuer à exercer leur activité sans enfreindre le Code pénal.

Elles soutiennent que cette impossibilité est une conséquence directe du règlement-taxe attaqué, sur laquelle son auteur a une pleine maîtrise. Elles font valoir qu'en l'absence du règlement-taxe attaqué – ou à tout le moins, si le taux de 5.000 euros avait été maintenu –, elles ne se seraient pas retrouvées dans l'état d'incertitude qui s'impose maintenant à elles. Selon elles, le lien de cause à effet est tout à fait patent.

Elles ajoutent que l'article 380 du Code pénal et l'interprétation qui en est faite, ainsi que les conséquences qui en découlent, sont des réalités qui s'imposent à l'auteur du règlement-taxe attaqué, comme le sont d'ailleurs les articles 12 de la Constitution et 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elles soulignent qu'il s'agit de règles de valeur supérieure au règlement-taxe attaqué dans la hiérarchie des normes.

Elles estiment que l'argumentation de la partie adverse selon laquelle l'auteur du règlement-taxe attaqué pourrait ignorer ces réalités pour la seule raison qu'elles seraient étrangères au « législateur liégeois », ne peut pas être retenue.

En réponse au rapport de l'auditeur, elles font valoir, dans leur dernier mémoire, que leurs coûts d'exploitation ne peuvent être réduits de manière à pouvoir supporter la taxe litigieuse. Elles tentent d'en apporter la démonstration, pièces à l'appui.

En ce qui concerne les bars des numéros 95 et 97 de la rue Varin, dont elles précisent qu'ils étaient exploités par la seconde requérante en 2019, elles avancent des charges fiscales de 16.158,30 euros et des charges totales (incluant les charges fiscales et les charges ordinaires de fonctionnement) de 34.717,24 euros. Selon elles, les « rentrées » des deux établissements s'élèvent à un total de 36.000 euros. Elles en déduisent que les charges fiscales, incluant le nouvel impôt, seraient supérieures aux « entrées ».

En ce qui concerne les bars des numéros 101 et 111 de la même rue, dont elles indiquent qu'ils étaient gérés, en 2019, par la société à responsabilité limitée Renatec (qui était partie requérante dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt n° 252.286 précité et a été déclarée en faillite en 2021), elles indiquent que les charges fiscales s'élèvent à 24.482,10 euros et le chiffre d'affaires à 32.413,22 euros. Si la taxe était augmentée de 20.000 euros pour les deux immeubles, le solde du chiffre d'affaires disponible pour supporter les autres taxes serait donc de 2.413,22 euros. Elles ajoutent que, parmi ces charges, se trouvent d'autres frais incompressibles tels que les précomptes immobiliers, l'assurance incendie, ...

Elles effectuent le même type de calcul pour les établissements sis aux numéros 93 et 99 de la rue Varin, exploités par Madame L.T. et en déduisent qu'avec la nouvelle taxe, les charges totales dépasseraient le chiffre d'affaires d'approximativement 1.000 euros.

Enfin, en ce qui concerne l'immeuble sis au n° 115 de la rue Varin, exploité par la première requérante, elles indiquent que le bénéfice net s'élevait en 2019 à 10.011,05 euros et que le triplement de la taxe ne laisserait plus la place qu'à un bénéfice annuel de 11,05 euros. Elles font valoir que certains postes relatifs aux charges sont incompressibles, comme les charges fiscales, l'assurance incendie, les cotisations sociales, la fourniture en eau, ...

Elles compilent ces données pour établir qu'en moyenne (pour les sept établissements), les rentrées annuelles s'élèvent à 23.045,09 euros, les charges annuelles moyennes sans la taxe « bar » à 13.371,55 euros, les charges annuelles avec l'ancienne taxe « bar » à 18.371,55 euros et les charges annuelles avec la nouvelle taxe « bar » à 28.366,55 euros.

Elles rappellent que ces sept établissements représentent la quasi-totalité du secteur visé par la taxe, puisque la partie adverse n'a autorisé que huit établissements en tant que « bars ». Elles observent que quatre établissements « sont dans l'impossibilité de maintenir leur activité, les charges fiscales nouvellement établies dépassant ou égalant les entrées annuelles » et que trois établissements « sont dans l'impossibilité de maintenir leur activité de manière telle à dégager un réel bénéfice ». Elles précisent que « des bénéfices supplémentaires ne pourraient en outre pas être dégagés dès lors que la loi pénale s'y oppose (*cf.* deuxième et troisième branche) et que l'activité ne peut pas être étendue à d'autres parties de l'immeuble (le règlement de police du 31 mai 2010 de la partie adverse limitant l'activité aux seuls rez-de-chaussée) ».

Elles concluent que la taxe est « manifestement disproportionnée » et « prohibitive ».

En ce qui concerne les deuxième et troisième branches, elles se réfèrent à leurs précédents écrits de procédure.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse se prévaut de l'appréciation du Conseil d'État sur la recevabilité de la requête. Sur la première branche, elle ajoute que « l'analyse comptable développée par [les requérantes] dans [leurs] mémoires et reprise dans le dernier mémoire n'est pas de nature à établir que le législateur liégeois aurait commis une erreur manifeste d'appréciation quant à la capacité contributive des contribuables ». Elle se réfère au rapport au sujet des deuxième et troisième branches.

V.2. Appréciation

V.2.1. La première branche

L'établissement d'une taxe communale est, en vertu des articles 41, 162, 2°, et 170, § 4, de la Constitution, une matière d'intérêt communal qu'il appartient aux conseils communaux de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi et dont la nécessité est démontrée, pour autant que, sous le contrôle des autorités de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général. Dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes relève de l'autonomie que leur reconnaît le Constituant. Dans le cadre de cette autonomie, les communes disposent d'un pouvoir discrétionnaire pour déterminer ce qu'elles entendent taxer et dans quelle mesure elles le souhaitent, ainsi que les objectifs sous-jacents à leurs réglementations fiscales, seule l'erreur manifeste d'appréciation ou l'erreur en fait pouvant être censurée.

Il est de la nature même d'un impôt de poursuivre un objectif de financement des missions de service public à charge de la collectivité concernée. Une commune est libre, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de faire porter l'imposition sur des activités qu'elle juge présenter pour elle des charges et des inconvénients particuliers. Il ne lui est pas non plus interdit de faire porter les impositions qu'elle établit sur des activités dont elle souhaite limiter le développement.

La liberté d'entreprendre garantie par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique n'est pas absolue. Des restrictions peuvent y être apportées,

pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé. Les mesures fiscales qui pèsent sur une activité ne peuvent consister en des mesures prohibitives ou manifestement disproportionnées.

Le contrôle de la proportionnalité d'une taxe doit demeurer marginal. Le Conseil d'État ne peut annuler une taxe que s'il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes qui y sont soumises. 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 des parties requérantes.

En l'espèce, le taux de la taxe fait l'objet d'une justification explicite dans le « précis » qui figure dans le dossier administratif et auquel se réfère le préambule de l'acte attaqué. Il en résulte que l'objectif poursuivi par la partie adverse est purement financier, mais qu'elle a choisi de faire spécialement contribuer les bars, compte tenu de la charge que leurs activités et les nuisances qui en découlent font peser sur les finances de la ville, en termes de maintien de l'ordre, de sécurité et de tranquillité publics, de moyens policiers nécessaires pour leur surveillance, de formalités d'autorisation et de gestion de l'espace public environnant.

Les requérantes n'établissent pas que ces considérations, qui fondent l'acte attaqué, ne sont pas avérées, notamment quant à l'augmentation des nuisances et des charges résultant des activités des bars concernés.

Le triplement de la taxe, par rapport aux exercices précédents, fait également l'objet d'une justification explicite. La partie adverse est consciente que cette augmentation « n'est pas anodine », mais elle la justifie non seulement par rapport aux enjeux financiers pour la ville – les coûts évoqués ci-dessus étant en constante augmentation –, mais également par le fait que le taux de la taxe n'avait pas été modifié en dix-neuf ans, par une comparaison avec d'autres communes comme la ville de Charleroi et par référence au taux maximum préconisé par la circulaire budgétaire de la Région wallonne. Le « précis » auquel se réfère l'acte attaqué justifie cette augmentation par « la rectification d'un historique de la taxe un peu trop passif » et par un rappel de l'existence d'un plan de gestion imposé par la Région wallonne qui rendrait peu compréhensible de ne pas exploiter cette rentrée financière en se limitant à un quart du taux maximum recommandé par la région.

Il n'est pas manifestement déraisonnable de s'appuyer sur ces considérations pour décider d'une augmentation de la taxe litigieuse, à condition de

demeurer dans les limites de la capacité contributive des redevables et de ne pas instaurer une taxe prohibitive.

La circonstance que le taux de la taxe a été revu substantiellement à la hausse par rapport à celui préalablement applicable, n'emporte pas, à elle seule, la démonstration de son caractère prohibitif ou disproportionné. Les requérantes font toutefois valoir qu'en l'espèce, il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes qui y sont soumises.

La capacité contributive des redevables est prise en considération dans le « précis », d'une part, au travers du motif selon lequel cette capacité a « intrinsèquement augmenté » durant les dix-neuf années aux cours desquelles le taux de la taxe n'avait pas été modifié et, d'autre part, par référence à la circulaire qui démontre « qu'il est largement partagé (c'est-à-dire sur l'ensemble du territoire wallon) que l'application d'un taux d'une telle hauteur n'est pas prohibiti[ve], ni disproportionné[e] par rapport à la capacité contributive des établissements visés... ».

L'affirmation selon laquelle la capacité des établissements visés « a intrinsèquement augmenté » durant les dix-neuf années au cours desquelles le taux de la taxe était maintenu à 5.000 euros ne suffit pas à établir, en fait, que les redevables de la taxe pourraient supporter une augmentation aussi importante de la taxe d'un exercice fiscal sur l'exercice suivant.

Au regard des pièces comptables produites par les requérantes, le triplement de la taxe est de nature à effectivement excéder leur capacité contributive. La partie adverse avance seulement que ces pièces « ne sont nullement probantes, la situation financière des requérantes étant liée à de nombreux autres facteurs », mais elle ne précise pas les autres éléments qui, selon elle, seraient à prendre en compte pour évaluer la rentabilité de leurs activités. En se fondant sur les pièces du dossier des requérantes établies pour certaines par un comptable, non sérieusement contredites par la partie adverse, le Conseil d'État ne peut que constater que le triplement de la taxe aboutit à ce que le montant des charges annuelles supportées par celles-ci soit approximativement équivalent à celui du chiffre d'affaires annoncé dans leur comptabilité. Les projections effectuées par les requérantes, sur la base des informations dont elles disposent, au sujet d'autres bars de la ville de Liège, indiquent que ce résultat n'est pas propre à leur seule situation.

La référence à la circulaire budgétaire de la Région wallonne ne permet pas davantage de démontrer que la taxe litigieuse n'excède pas la capacité

contributive des redevables de la ville de Liège. Si la circulaire budgétaire 2020, qui ne revêt pas de valeur normative, recommande un « taux maximum » de 18.750 euros, cela ne signifie pas qu'un tel taux soit indifféremment approprié pour chaque commune. Un examen au cas par cas s'impose, au contraire, pour apprécier la proportionnalité de la taxe et son caractère non prohibitif au regard de la capacité contributive des redevables de la ville de Liège.

La circonstance que la taxe soit augmentée dans une telle proportion, d'un exercice fiscal à l'autre, est un élément à prendre en considération dans cet examen. En effet, si les requérantes peuvent tenter de reporter la charge financière de la taxe sur leurs cocontractants, son triplement d'un exercice fiscal au suivant leur permet difficilement de réorganiser leurs activités et d'adapter leur politique tarifaire en temps utile.

Il en va d'autant plus ainsi que la partie adverse a décidé de tripler le montant de la taxe à partir de l'exercice 2020, alors qu'il a été caractérisé par des périodes de restriction d'activités liées à la crise sanitaire, cette circonstance étant bien connue au jour de l'adoption du règlement-taxé attaqué, le 26 octobre 2020.

Il résulte de ce qui précède que le triplement de la taxe repose sur des motifs insuffisamment établis en fait et en droit.

Dans cette mesure, la première branche du premier moyen est fondée.

V.2.2. Les deuxième et troisième branches

Les autres branches du premier moyen ne sont pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Second moyen

Le second moyen n'est pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus. Il n'y a dès lors également pas lieu de l'examiner.

VII. Indemnité de procédure

Dans leur requête, les requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

Le règlement-taxe du 26 octobre 2020 de la ville de Liège relatif à la taxe sur les bars 2021-2025 est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 400 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux requérantes, à concurrence de 350 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 21 décembre 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente du Conseil d'État,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht