

---

257

Numéro du rôle :

---

Arrêt n° 3/91  
du 7 mars 1991

---

A R R E T

---

En cause : la demande de suspension partielle du décret du Conseil flamand du 21 décembre 1990 "houdende begrotingstechnische bepalingen alsmede bepalingen tot begeleiding van de begroting 1991" (contenant des dispositions budgétaires techniques ainsi que des dispositions accompagnant le budget 1991).

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. DELVA et I. PETRY,  
et des juges J. WATHELET, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE,  
K. BLANCKAERT et L. FRANCOIS,  
assistée par le greffier L. POTOMS,  
présidée par le président J. DELVA,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*  
\*      \*

**I. OBJET DE LA DEMANDE**

Par requête envoyée à la Cour par lettre recommandée portant le cachet de la poste du 2 janvier 1991, la S.A. Ets C. VAN BRABANT, avec siège social à 2018 Anvers, Belgique 134, demande la suspension des articles 62 et 63 du décret du Conseil flamand du 21 décembre 1990 contenant des dispositions budgétaires techniques ainsi que des dispositions accompagnant le budget 1991 ou, en ordre subsidiaire, du taux d'imposition de 144.000 F pour les appareils de la catégorie A mentionnés à l'article 62 susvisé.

Par requête distincte, la requérante précitée a également intenté un recours en annulation des mêmes dispositions.

**II. LA PROCEDURE**

Par ordonnance du 3 janvier 1991, le président en exercice a désigné les membres du siège, conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

Par ordonnance du 17 janvier 1991, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 5 février 1991 et dit que les observations écrites éventuelles des autorités visées à l'article 76, § 4, de la loi spéciale susdite sur la Cour d'arbitrage devaient parvenir au greffe le 29 janvier 1991 au plus tard.

Par lettres recommandées du 18 janvier 1991, la Cour a notifié la demande de suspension et ladite ordon-

nance aux autorités précitées, d'une part, ainsi que cette ordonnance à la requérante et à ses conseils, d'autre part.

L'Exécutif flamand a déposé une note au greffe de la Cour le 29 janvier 1991.

A l'audience du 5 février 1991 :

- ont comparu :

Me P. MALLIEN, Me P. VAN DER STRATEN et  
Me M. SWINNEN, avocats du barreau  
d'Anvers, et Me F. VANISTENDAEL, avocat du  
barreau de Bruxelles, pour la requérante  
précitée, la S.A. Ets  
C. VAN BRABANT;

Me P. VAN ORSHOVEN, avocat du barreau de  
Bruxelles, pour l'Exécutif flamand, rue  
Joseph II, 30, 1040 Bruxelles;

- les juges-rapporteurs L. DE GREVE et J.  
WATHELET ont fait rapport;

- les avocats ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale susmentionnée du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

**III. OBJET DES DISPOSITIONS INCRIMINEES**

1. Les articles 62 et 63 du décret du Conseil flamand du 21 décembre 1990 contenant des dispositions budgétaires techniques ainsi que des dispositions accompagnant le budget 1991 disposent ce qui suit :

Article 62

"Par dérogation à l'article 80, § 1er, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, modifié par l'arrêté royal du 22 août 1980, les dispositions suivantes s'appliquent à la Région flamande :

Catégorie des appareils	Montant de l'impôt
A	144.000 F
B	52.000 F
C	14.000 F
D	10.000 F
E	6.000 F"

L'article 80, § 1er, du Code susvisé fixe le montant de la taxe respectivement à 36.000 F, 26.000 F, 7.000 F, 5.000 F et 3.000 F.

Article 63

"Par dérogation aux articles 43, 44 et 45 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, modifié respectivement par l'arrêté royal du 22 août 1980 et par l'arrêté royal n° 14 du 18 avril 1967 et l'arrêté royal précité du 22 août 1980,

les dispositions suivantes s'appliquent à la Région flamande :

1. le montant de la taxe sur le montant brut des sommes engagées dans les jeux et paris, est fixé à 15 pour cent;
2. le montant de la taxe sur les courses de chevaux courues en Belgique est fixé comme suit :
  - 1° 22 pour cent du prélèvement opéré sur le montant brut des sommes engagées dans le pari mutuel;
  - 2° 5,5 pour cent du montant brut des sommes engagées dans le pari à la cote;
3. la taxe sur les jeux de casino est fixée comme suit :
  - 1° 5,3 pour cent sur les bénéfiques des banquiers au jeu de baccara "chemin de fer";
  - 2° 3 pour cent sur les bénéfiques des mises au jeu de roulette sans zéro;
  - 3° 33 pour cent sur la partie de la recette brute des autres jeux de casino, qui n'excède pas les 35 millions de francs pour l'année civile, et 44 pour cent sur l'autre partie."

Les articles 43, 44 et 45 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus ou les dispositions prises en exécution de ceux-ci fixent comme suit les pourcentages respectifs d'imposition : 11 pour cent (article 43); un cinquième du prélèvement (article 44, 1°); 5 pour

cent (article 44, 2°); 4,80 pour cent (article 45, alinéa 1er); 2,75 pour cent (article 45, alinéa 1er), 30 et 40 pour cent (article 45, alinéa 2 et disposition d'exécution).

2. Le projet de décret initial avait prévu un doublement des taux d'imposition en ce qui concerne les appareils automatiques de divertissement dont il est question à l'article 62 du décret-programme tandis qu'un accroissement, considérablement moins élevé, des taux d'imposition avait été envisagé en ce qui concerne les jeux et paris énumérés à l'article 63.

L'amendement WEYTS et consorts a proposé, d'une part, de redoubler les taux d'imposition prévus dans le projet en ce qui concerne les appareils automatiques de divertissement de la catégorie A et, d'autre part, de réduire les montants envisagés dans le projet pour un certain nombre de jeux et de paris, à savoir les paris sur les courses de chevaux et les jeux de casino.

La forte augmentation de la taxe sur les appareils de la catégorie A (de 36.000 F à 144.000 F) a été justifiée au motif que "les bingos doivent être considérés comme un véritable danger social provoquant des ravages dont les effets ne sont révélés que de façon minime. La volonté politique manifeste de la majorité des parlementaires est de réduire radicalement le nombre de bingos dans notre pays aux fins d'en arriver à terme à leur suppression complète. (...)

L'acceptation des amendements cautionnerait le

projet de décret, l'objectif budgétaire n'étant pas seulement atteint mais même dépassé et amélioré et la fiscalité étant adaptée aux réalités économiques d'exploitation."

Le sous-amendement DEPREZ à l'amendement WEYTS et consorts visait à réduire le montant de la taxe sur les paris sur les courses de chevaux, proposé par WEYTS et consorts.

Les taux d'imposition proposés dans l'amendement, amendé par le sous-amendement, ont été repris dans le texte définitif des articles 62 et 63.

#### **IV. EN DROIT**

A.1. La demande de suspension traite successivement de l'intérêt de la partie requérante, du caractère sérieux des moyens invoqués et du préjudice grave difficilement réparable que risque de causer l'exécution immédiate des dispositions querellées.

La partie requérante justifie son intérêt en faisant remarquer que son activité principale consiste à exploiter des jeux de divertissement, et en particulier 1329 appareils dont 690 jeux de bingo et 639 autres appareils automatiques de divertissement. Le seul quadruplement de la taxe sur les bingos oblige la partie requérante à payer immédiatement une taxe supplémentaire de plus de 70 millions F.

S'agissant du caractère sérieux des moyens invoqués, la partie requérante affirme, par référence au recours en annulation, que le principe d'éga-

lité et le principe de non-discrimination sont violés, en ce qu'il n'existe pas de proportionnalité entre, d'une part, l'accroissement des taxes sur les jeux de casino et

les paris sur les courses de chevaux et, d'autre part, le quadruplement des taxes sur les appareils automatiques de divertissement de la catégorie A.

De l'avis de la partie requérante, une analyse de la distinction entre les jeux de hasard dans les casinos, les paris sur les courses de chevaux ou les jeux de hasard sous forme électronique aboutit à constater que le critère de distinction suivi pour lever des taxes manque de justification objective et raisonnable.

En ce qui concerne le moyen pris d'une violation des règles déterminatrices de compétences, la partie requérante déclare que les dispositions fiscales entreprises sont utilisées pour faire disparaître de facto à la longue, en Région flamande, un appareil automatique de divertissement.

L'élaboration d'une réglementation qui poursuit un tel but relève cependant de la compétence de l'autorité nationale.

La partie requérante justifie comme suit, dans sa requête en suspension, le fait que l'exécution immédiate des dispositions attaquées risquera de causer un préjudice grave difficilement réparable :

importante diminution de la vente et des recettes; pour l'année 1991, perte comptable évaluée, en cas

de maintien d'effectif de personnel et de matériel d'exploitation, à quelque 120 millions F; en cas de désengagement des deux tiers de l'effectif, perte estimée à environ 60 millions F; perte d'emplois et risque de faillite; "investissement supplémentaire" soudain de plus de 70 millions F pour les seuls bingos; impossibilité de procéder immédiatement aux adaptations nécessaires : retirer les appareils de bingos, licencier du personnel, évacuer le matériel

d'exploitation superflu, contracter des emprunts auprès de banques.

La partie requérante fait remarquer que conformément à l'article 83 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement devait être acquittée avant le 1er janvier 1991. Elle attire également l'attention sur le fait que la proposition visant à quadrupler la taxe sur les appareils de la catégorie A ne date que du 26 novembre 1990, date à laquelle un amendement avait été introduit aux fins de convertir le doublement de la taxe en un quadruplement.

- A.2. La note de l'Exécutif flamand affirme, en ce qui concerne la recevabilité du recours en annulation, que la requérante n'a aucun intérêt à l'annulation de l'article 63 du décret querellé. Cet article fixe en effet le taux d'imposition de taxes qui ne concernent pas des appareils automatiques de divertissement, en sorte que la requérante n'est à aucun égard affectée directement, personnellement ou défavorablement.

L'Exécutif flamand est ensuite d'avis que l'objet

du recours en annulation et de la demande de suspension est limité au montant de 144.000 F, fixé à l'article 62 combattu, et ce dans la mesure où ce montant excède 72.000 F.

L'Exécutif flamand estime, par ailleurs, que la requérante, qui n'est pas exploitante des locaux ou autres lieux où sont placés ces appareils, ne supportera pas elle-même l'accroissement de taxe, de sorte qu'elle n'a aucun intérêt direct ou personnel à l'annulation d'un taux d'imposition dont seuls les payeurs réels peuvent subir un préjudice.

A l'estime de l'Exécutif flamand, la demande de suspension n'est pas recevable, la requérante se limitant à de simples assertions, en sorte que la Cour n'est pas à même d'apprécier l'étendue et le sérieux du préjudice invoqué.

L'Exécutif flamand examine ensuite si les conditions sont présentes pour qu'il puisse être conclu à une suspension. D'après lui, tel n'est pas le cas, étant donné que l'exécution immédiate du décret entrepris ne cause aucun préjudice à la requérante, que le préjudice éventuel, subi par la requérante, n'est pas difficilement réparable et que les moyens ne sont pas sérieux.

L'Exécutif flamand demande à la Cour de déclarer irrecevable ou pour le moins dépourvue de fondement la demande de suspension des articles 62 et 63 querellés.

S'agissant de la recevabilité du recours en annulation

B.1.1. Il résulte de l'article 21 de la loi spéciale du 6

janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage qu'une demande de suspension ne peut être introduite que conjointement avec le recours en annulation ou après qu'un tel recours a déjà été introduit. La demande de suspension est, dès lors, subordonnée au recours en annulation.

Il s'ensuit que la question de la recevabilité du recours en annulation, notamment de l'existence de l'intérêt légalement requis pour l'introduire, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.1.2. L'article 107ter de la Constitution dispose que :  
"... la Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction".

Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale précitée, les recours en annulation peuvent être introduits "par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ...".

Les dispositions précitées exigent donc que la personne physique ou morale qui introduit un recours établisse un intérêt à agir devant la Cour.

L'intérêt requis n'existe que chez ceux qui pourraient être directement et défavorablement affectés dans leur situation juridique par la norme querellée.

B.1.3. Il ressort de l'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension, que le recours en annulation devrait être rejeté comme irrecevable à défaut d'intérêt, en tant qu'il est dirigé contre l'article 63 du décret du 21 décembre 1990.

En effet, l'article précité concerne le montant de la taxe levée sur le montant brut des sommes engagées dans les jeux et paris, sur les paris sur les courses de chevaux courues en Belgique et sur les jeux de casino.

Or, aussi bien l'exposé de la partie requérante que son objet social font ressortir que la partie requérante exploite exclusivement des appareils auto-

matiques de divertissement et qu'elle n'est pas l'organisatrice des jeux et paris visés à l'article 63 du décret précité.

#### S'agissant de la demande de suspension

B.2. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

1° des moyens sérieux doivent être invoqués;

2° l'exécution immédiate du décret attaqué doit risquer de causer un préjudice grave,

difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas satisfaite, entraîne le rejet de la demande de suspension.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la même loi dispose en outre : "La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

La terminologie utilisée dans la loi conduit à considérer que pour qu'un moyen soit regardé comme sérieux au sens de celle-ci, il ne suffit pas qu'il ne soit pas manifestement non fondé au sens de l'article 72, mais il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

- B.3. Les requérants demandent la suspension des articles 62 et 63 du décret du Conseil flamand du 21 décembre 1990. Etant donné que le recours en annulation ne semble pas être recevable au stade actuel de la procédure en tant qu'il est dirigé contre l'article 63 du décret précité et que la Cour constate en outre que les moyens invoqués et l'exposé des faits concernant le prétendu préjudice ne concernent que l'article 62 dans la mesure où le montant de la taxe pour les appareils automatiques de divertissement de la catégorie A est fixé à 144.000 F par appareil, la Cour limite son contrôle à l'examen de l'article 62, dans la

mesure où le montant de la taxe pour les appareils de la catégorie A a été fixé au montant précité.

S'agissant du moyen pris de la violation des articles 6, 6bis et 112 de la Constitution

- B.4.1. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe instaurée. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

Pour apprécier la compatibilité de la norme querellée avec les articles 6 et 6bis de la Constitution, la Cour doit toutefois examiner en premier lieu si les

catégories de personnes entre lesquelles une inégalité est alléguée peuvent être comparées.

- B.4.2. La partie requérante invoque un traitement fiscal inégal entre, d'une part, la catégorie des contribuables exploitant des appareils automatiques de divertissement de la catégorie A et, d'autre part, la catégorie des contribuables qui exploitent des jeux et des paris, principalement les paris sur des courses de chevaux et les jeux de casino.

La Cour constate que le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus établit une nette distinction entre les deux sortes de taxes auxquelles sont soumises les catégories de contribuables susmentionnées. Le titre III du Code précité règle la taxe sur les jeux et paris et le titre IV la taxe sur les appareils automatiques de divertissement. Pour ces deux types de taxes, on prévoit donc une réglementation spécifique propre.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions fait, elle aussi, une distinction entre ces deux types de taxes. La taxe sur les jeux et paris et la taxe sur les appareils automatiques de divertissement sont considérées par l'article 3 de ladite loi spéciale comme deux impôts régionaux distincts, alors que l'article 5 de la même loi suit un critère de localisation propre pour ces deux sortes de taxes.

La Cour observe également que la tentation exercée par les jeux automatiques en cause, contrairement à celle des paris et casinos, n'est pas limitée à ceux qui ont

pris l'initiative de s'y exposer. Les personnes qui souhaitent participer aux jeux et paris visés à l'article 63 querellé doivent se rendre dans des endroits bien déterminés, limités en nombre, et ce dans l'intention explicite de s'adonner à ces jeux ou paris. Ce seuil n'existe cependant pas pour les personnes qui souhaitent utiliser les appareils automatiques de divertissement visés à

l'article 62 entrepris : d'un côté, les locaux où ces appareils sont placés existent en nombre pratiquement illimité; d'un autre côté, on peut beaucoup plus facilement être amené à utiliser ces appareils, même sans en avoir eu l'intention avant de pénétrer dans le local où ils se trouvent.

Il ressort de l'examen limité auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension que, la catégorie de contribuables qui exploitent les appareils automatiques de divertissement visés à l'article 62 du décret attaqué n'étant pas suffisamment comparable à celle des contribuables qui exploitent des jeux et des paris visés à l'article 63 du même décret, la prétendue inégalité en matière de traitement fiscal entre les deux catégories ne peut être prise en considération par la Cour.

Il s'ensuit que le moyen pris de la violation des articles 6 et 6bis de la Constitution ne peut être considéré comme "sérieux" au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

S'agissant du moyen pris de la violation des règles déterminatrices de compétences

- B.5.1. De l'avis de la partie requérante, les règles déterminatrices de compétences sont violées en ce que "la fiscalité régionale est utilisée pour réduire radicalement le nombre de certains appareils automatiques de divertissement, voire

pour les supprimer totalement à terme; que la réglementation sur l'utilisation des appareils automatiques de divertissement de la catégorie A relève cependant de la compétence exclusive de l'autorité nationale."

B.5.2. Aux termes de l'article 3, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement est un impôt régional.

L'article 4, § 1er, de la loi spéciale précitée dispose que "les Régions peuvent modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations des impôts visés à l'article 3, alinéa 3, 1° à 3° inclus".

Enfin, l'article 5, § 1er, de la même loi dispose que les impôts visés à l'article 3 sont attribués aux Régions en fonction de leur localisation. Aux termes de l'article 5, § 2, "pour l'application du § 1er, les impôts concernés sont réputés localisés comme suit : (...)

2° la taxe sur les appareils automatiques de divertissement : à l'endroit où l'appareil est placé."

B.5.3. Toutefois, il y a lieu d'examiner si, en exerçant sa compétence fiscale, le législateur décrétoal n'a en fait pas empiété sur la compétence de l'autorité nationale.

Le fait que l'accroissement des taxes régionales puisse avoir pour conséquence qu'une modification se produise dans le type de comportement d'un contribuable est un effet secondaire possible de toute taxe ou de tout accroissement de taxe.

En l'espèce, ni l'importance de l'accroissement critiqué ni les travaux parlementaires ne permettent, dans l'état actuel de la procédure, d'affirmer qu'en prenant les dispositions attaquées, le législateur décréto ait visé principalement un effet non fiscal que les compétences qui lui ont été attribuées ne lui permettent pas de poursuivre.

Le moyen ne peut être considéré comme "sérieux" au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

- B.6. La Cour constate que la condition suivant laquelle des moyens sérieux doivent être invoqués n'est pas remplie; il n'y a donc pas lieu d'examiner l'autre condition suivant laquelle l'exécution immédiate du décret attaqué risque de causer un préjudice grave difficilement réparable.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR,

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 7 mars 1991, par le siège précité dans lequel le juge J. WATHELET, légitimement empêché, a été remplacé pour le présent prononcé par le juge P. MARTENS, conformément à l'ordonnance de ce jour du président DELVA.

Le greffier,

Le président,

L. POTOMS

J. DELVA