

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T.

**n° 117.154 du 18 mars 2003
A. 64.564/G-69.**

En cause : 1. Gerardus KEMME,
 2. Pieter MEEUWEN,
 3. Gerard PASSCHIER,
 4. Hugo DYSERINCK,
 5. Louis COENE,
 6. Geert SPINCEMAILLE,
 ayant élu domicile auprès du
 cabinet d'avocats Robben & Robben,
 établi à Herk-De-Stad,
 Hasseltsesteenweg 15

contre :

la COMMUNE DE LANAKEN.

**LE CONSEIL D'ETAT, ASSEMBLEE GENERALE DE LA
SECTION D'ADMINISTRATION,**

Vu la requête introduite le 18 juillet 1995 par laquelle Gerardus Kemme, Pieter Meeuwen, Gerard Passchier, Hugo Dyserinck, Louis Coene et Geert Spincemaille demandent l'annulation de "la délibération du conseil communal de Lanaken relative à la 'taxe communale générale', adoptée lors de la séance du 27 avril 1995, approuvée par l'autorité de tutelle le 17 mai 1995 et publiée le 24 mai 1995";

Vu l'arrêt n° 114.151 du 27 décembre 2002 rouvrant les débats et soumettant l'affaire au Premier Président du Conseil d'État;

Vu l'ordonnance du 7 janvier 2003 renvoyant l'affaire à l'assemblée générale de la section d'administration;

Vu l'ordonnance du 10 janvier 2003 fixant l'affaire à l'audience du 4 février 2003 à 14 heures;

Entendu, M. D. Verbiest, président de chambre, en son rapport;

Entendu, en leurs observations, Me W. Robben, avocat, qui comparaît pour les parties requérantes, et Me L. Christoffels, avocat, qui comparaît pour la partie adverse;

Entendu, Mme D. Mareen, auditeur, en son avis conforme;

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

1. Des éléments de la cause

Considérant que les éléments de la cause peuvent se résumer comme suit :

1.1. En sa séance du 27 avril 1995, le conseil communal de la partie adverse adopte un règlement-taxé instituant une "taxe générale annuelle" pour un terme de six ans, prenant cours le 1er janvier 1995 et expirant le 31 décembre 2000 (article 1er). Cette taxe est mise, entre autres, à la charge des familles (article 2). En ce qui concerne ces dernières, la taxe est due "par habitation située sur le territoire de la commune et occupée par la famille à titre de logement principal ou de seconde résidence lorsque le R.C. de cette seconde résidence excède 50.000" (article 6). La taxe "est établie en fonction du revenu cadastral du bien immeuble" (article 7). Elle s'établit comme suit (article 8) :

"Revenu cadastral à considérer :	Montant [francs] :
a) De 0 jusques et y compris 10.000	3.200
b) De 10.001 jusques et y compris 20.000	4.200
c) De 20.001 jusques et y compris 50.000	5.100
d) De 50.001 jusques et y compris 60.000	6.300
e) De 60.001 jusques et y compris 70.000	9.400
f) De 70.001 jusques et y compris 85.000	16.000
g) De 85.001 jusques et y compris 100.000	65.000
h) De 100.001 jusques et y compris 150.000	100.000
i) À partir de 150.001	135.000 ";

1.2. Par lettre du 7 juillet 1995, les conseils des requérants sont informés au nom du Gouverneur que "ses services ont autorisé, le 17 mai 1995, la décision précitée à sortir ses effets puisqu'elle n'était entachée d'aucune irrégularité";

1.3. Le règlement attaqué est publié le 24 mai 1995;

2. Au fond

2.1. Considérant que les requérants prennent un premier moyen de la violation de l'article 464 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après CIR 1992), en tant que le règlement contesté instaure une taxe ayant pour base le revenu cadastral d'un bien immeuble, alors que l'article précité "prive la commune du pouvoir d'établir des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés, à l'impôt des personnes morales et à l'impôt des non-résidents ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts, sauf en ce qui concerne le précompte immobilier"; que, dans les développements de ce moyen, les requérants cherchent à étayer leur thèse notamment en retraçant l'historique de la règle inscrite dans cette disposition;

2.2. Considérant que, dans son mémoire en réponse, la partie adverse rétorque que l'article 464 précité du CIR 1992 n'interdit pas aux communes d'établir une taxe sur la base du précompte immobilier, c'est-à-dire sur le revenu cadastral, qu'"autrement dit, les termes (de l'article précité) 'sauf toutefois en ce qui concerne le précompte immobilier' portent tant sur la base que sur le montant des impôts visés dans l'article en question"; qu'elle soutient de surcroît que ce n'est pas le revenu immobilier qui est taxé, mais les utilisateurs des services communaux, et ce, proportionnellement au montant du revenu cadastral de l'habitation qu'ils occupent dans la commune; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse fait encore valoir que l'article 464, 1^o, du CIR 1992 est un texte clair, que la jurisprudence, tant des juridictions ordinaires que du Conseil d'État, qualifie également de tel, et que cette disposition permet d'établir "non seulement des centimes additionnels au précompte immobilier ainsi que des taxes similaires sur la base du précompte immobilier, mais également des taxes non similaires aux impôts sur les revenus, comme une taxe à la charge de l'utilisateur d'un bien immeuble, qui ne peut, par définition, constituer un impôt sur les revenus";

2.3.1. Considérant que l'article 464 du CIR 1992 s'énonce comme suit :

"Les provinces, les agglomérations et les communes ne sont pas autorisées à établir :

1° des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés, à l'impôt des personnes morales et à l'impôt des non-résidents ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts, sauf toutefois en ce qui concerne le précompte immobilier;

2° des taxes sur le bétail";

2.3.2. Considérant que l'interdiction inscrite à l'actuel article 464, 1°, du CIR 1992, correspond sur le fond à l'interdiction prévue à l'article 83 des lois coordonnées relatives aux impôts sur les revenus, modifié par l'article 34 de la loi du 24 décembre 1948 concernant les finances provinciales et communales; qu'après cette modification, cet article 83 s'énonçait comme suit :

"Les provinces et les communes ne sont pas autorisées à établir : a) des centimes additionnels aux impôts cédulaires sur les revenus ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts. Exception est faite, toutefois, en ce qui concerne la contribution foncière b) des taxes sur le bétail";

que le législateur, ainsi qu'il apparaîtra ci-après, n'a plus consacré de longues discussions à cette interdiction par la suite, si bien que la portée exacte de la disposition en cause doit s'apprécier à la lumière des travaux préparatoires de la loi précitée du 24 décembre 1948; que ceux-ci ne font nullement mention du droit de lever des taxes similaires sur la base du précompte immobilier ni de la faculté d'utiliser le revenu cadastral pour établir des taxes à d'autres fins; qu'au contraire, il est uniquement fait mention, dans l'examen des objectifs généraux de la loi, de centimes additionnels à l'impôt foncier; qu'on peut lire dans l'exposé des motifs accompagnant le projet de loi (Doc. parl., Sénat, 1948-49, n° 492, 11) :

"Les objectifs énumérés ci-dessus peuvent être atteints par les mesures suivantes :

a) suppression de toutes quotes-parts des communes dans le produit des impôts d'État et suppression de tous additionnels communaux aux mêmes impôts et de la taxe spéciale sur les traitements, salaires et pensions, à l'exception cependant des additionnels à l'impôt foncier;

b) les additionnels à la contribution foncière, en raison du caractère permanent et stable de l'assiette de l'impôt, resteront acquis aux communes";

que le législateur souhaitait manifestement revenir à une séparation nette de la fiscalité de l'État et de la fiscalité des communes :

"Il eût été préférable peut-être de poursuivre jusqu'au bout la théorie de la séparation des impôts communaux et des impôts de l'État, en laissant aux communes l'ensemble du produit de la contribution foncière. Deux arguments décisifs commandent cependant le statu quo en cette matière" (eod. cit., 12)";

qu'en outre, le principe selon lequel le revenu cadastral deviendrait la "clé de voûte" de la fiscalité communale ne figure précisément ni dans le projet de loi ni dans la loi du 24 décembre 1948, ce qui ressort clairement du "Rapport de la Commission pour l'étude du problème des finances provinciales et communales" du 8 juillet 1948, dans lequel la Commission commenta le projet élaboré par le Ministre comme suit (Doc. parl., Sénat, 1947-48, n° 492, annexe IX, 126) :

"En ce qui regarde spécialement l'impôt foncier, elle s'incline devant les raisons invoquées pour exclure l'attribution aux communes de la totalité de l'impôt foncier. Elle tient, d'autre part, pour judicieux, le maintien de la faculté, pour les communes, d'établir des additionnels au même impôt";

que lors de l'élaboration de la loi du 20 novembre 1962 portant réforme des impôts sur les revenus, le législateur ne s'est guère attardé à l'interdiction inscrite à l'article 464, 1°, en question; que celui-ci, dans sa forme actuelle, a fait l'objet de l'article 351 du Code des impôts sur les revenus après un amendement du gouvernement, qui répétait néanmoins (Doc. parl., Chambre, 1961-62, n°s 264/36, 4 et 264/42, 227) :

"Comme cela se fait actuellement, il y a lieu de prévoir explicitement l'interdiction, pour les provinces et les communes, d'établir non seulement des additionnels aux impôts sur les revenus, exception faite du précompte immobilier, mais encore des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts";

2.3.3. Considérant que la partie adverse invoque à l'encontre du moyen que la jurisprudence interprète largement l'exception inscrite à l'article 464, 1°, du CIR 1992, précité, en ce sens que les mots "sauf toutefois en ce qui concerne le précompte immobilier" sont supposés porter tant sur "la base" que sur "le montant" des impôts visés dans l'article en question; que cette jurisprudence se fonde sur le caractère prétendument clair de la disposition en question; que celle-ci ne peut être considérée comme telle; que l'examen approfondi des travaux préparatoires conduit à une toute autre interprétation comme il a été montré ci-dessus; qu'au surplus l'interprétation défendue par la partie adverse aurait pour effet en l'espèce que les requérants, qui se présentent comme les propriétaires et occupants de leurs immeubles, ne sont pas uniquement, comme dans la jurisprudence précitée, privés du bénéfice qu'ils tirent d'une exonération de l'impôt d'État, mais sont soumis à une taxation communale substantielle en plus du précompte immobilier et des additionnels communaux à ce dernier;

2.3.4. Considérant qu'en conclusion, il y a lieu de se rallier à la thèse des requérants selon laquelle l'intention du législateur était d'interdire, au moyen de l'article 464, 1°, du CIR 1992, une taxe comme celle qui est instaurée par le règlement attaqué, qui prend le revenu cadastral comme base de calcul; que, vu le but de cette disposition, exposé ci-dessus, par laquelle le législateur entendait soustraire le revenu cadastral à la fiscalité communale, cette taxe tombe sous l'interdiction inscrite à l'article 464, 1°, du CIR 1992 précité, sans que l'exception prévue par ce dernier soit applicable, dès lors qu'incontestablement, il ne s'agit pas en l'espèce d'additionnels au précompte immobilier,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulée la délibération du conseil communal de Lanaken du 27 avril 1995 instituant une taxe générale annuelle pour un terme de six ans, prenant cours au 1er janvier 1995 et expirant au 31 décembre 2000.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 594,96 euros, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le dix-huit mars 2003, par l'assemblée générale de la section d'administration du Conseil d'État, composée de :

MM.	R. ANDERSEN,	Président,
	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
Mme	M.-R. BRACKE,	président de chambre,
MM.	D. VERBIEST,	président de chambre,
	M. LEROY,	président de chambre,
	J. MESSINNE,	président de chambre,
	Ph. HANSE,	conseiller d'État,
	R. STEVENS,	conseiller d'État,
Mme	O. DAURMONT,	conseiller d'État,
MM.	P. LEWALLE,	conseiller d'État,
	D. MOONS,	conseiller d'État,
	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
	J. LUST,	conseiller d'État,
	G. VAN HAEGENDOREN,	conseiller d'État,
	G. DEBERSAQUES,	conseiller d'État,
	F. DAOUT,	conseiller d'État,
Mme	C. DEBROUX,	conseiller d'État,
M.	E. BREWAEYS,	conseiller d'État,
Mme	D. LANGBEEN,	greffier en chef.

Le Greffier en chef,

Le Président du Conseil d'État,

D. LANGBEEN.

R. ANDERSEN.