

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 131.299 du 12 mai 2004

A.120.781/XIII-2643

En cause : **la Commune de La Calamine,**
ayant élu domicile chez
Mes Guido ZIANS, Andrea HAAS
et Rainer PALM, avocats,
Heckingstrasse 10
4780 Saint-Vith,

contre :

**la Députation permanente du
Conseil provincial de Liège.**

--

LE CONSEIL D'ETAT, XIII^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 mai 2002 par la commune de La Calamine qui demande l'annulation de l'arrêté du 14 mars 2002 par lequel le gouverneur de la province de Liège annule la décision du 21 janvier 2002 du conseil communal de La Calamine qui prend connaissance de l'arrêté du gouverneur de la province de Liège suspendant la délibération du 15 octobre 2001 du conseil communal qui établit une taxe sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés pour les années 2002 à 2006, et maintient ladite délibération;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. VERHULST, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat, établi sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 24 janvier 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 11 juin 2003, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 septembre 2003;

Entendu, en son rapport, M. HANOTIAU, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me ZIANS, avocat, comparaisant pour la requérante;

Entendu, en son avis conforme, M. VERHULST, premier auditeur chef de section;

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

Considérant que, le 15 octobre 2001, le conseil communal de La Calamine a décidé d'établir une taxe relative à la distribution d'écrits publicitaires non adressés et ce pour les années 2002 à 2006; que sont visés les écrits publicitaires comportant moins de quarante-cinq pour cent de textes rédactionnels non publicitaires;

Considérant que, le 19 décembre 2001, le gouverneur de la province de Liège a suspendu la délibération du 15 octobre 2001 du conseil communal au motif qu'elle blessait l'intérêt général;

Considérant que, le 21 janvier 2002, le conseil communal a pris connaissance de l'arrêté précité du gouverneur et après avoir justifié sa position, a maintenu sa précédente délibération;

Considérant que, par l'acte attaqué, adopté le 14 mars 2002, le gouverneur a annulé la délibération du conseil communal du 21 janvier 2002; que cette décision est motivée comme suit :

" Aufgrund des am 12. Februar 2002 eingegangenen Beschlusses vom 21. Januar 2002, mit dem der Gemeinderat von KELMIS den Erlass des Gouverneurs der Provinz Lüttich zur Aufschiebung des Beschlusses vom 15. Oktober 2001 über die Festlegung einer Steuerordnung in Bezug auf die kostenlose Verteilung der nicht adressierten Werbeschriften für die Rechnungsjahre 2002 bis 2006 zur Kenntnis nimmt und beschließt, seinen Beschluss beizubehalten;

 Aufgrund von Artikel 1 der Steuerordnung vom 15. Oktober 2001, aus dem hervorgeht, dass der Gemeinderat durch oben erwähnte Steuerordnung die

Wurfsendungen besteuern will, die weniger als 45 % Redaktionstexte ohne Reklameinhalt umfassen;

Aufgrund von Artikel 1 des Beschlusses vom 21. Januar 2002, mit dem der Gemeinderat von KELMIS beschließt, seinen oben erwähnten Beschluss beizubehalten;

In der Erwägung, dass der Staatsrat durch Entscheid Nr. 50.241 vom 16. November 1994 bei der Untersuchung eines Falls in Bezug auf eine Steuerordnung bezüglich Wurfsendungen mit wenigstens 30 % Redaktionstexten ohne Reklameinhalt es nicht für angebracht gehalten hat, nur Wurfsendungen mit weniger als 30 % Redaktionstexten zu besteuern;

In der Erwägung, dass die meisten wallonischen Gemeinden die Untergrenze für die Steuerbefreiung auf 30 % Redaktionstexte festgelegt haben;

In der Erwägung dass der Steuerpflichtige gewiss das Volumen der Redaktionstexte im Verhältnis zu den einzufügenden Werbetexten bestimmt, und zwar um die oben erwähnte Steuerbefreiung zu erhalten; dass viele Steuerpflichtige sich zu diesem Zweck bemüht haben, über den rein kommerziellen Zweck hinaus allgemeine Informationen, ungeachtet ihrer Art, in ihre Werbeschriften aufzunehmen;

In der Erwägung, dass der Steuerpflichtige die Berechnung der auf seine Kunden abzuwälzenden Kosten von der Erlangung der betreffenden Steuerbefreiung abhängig macht;

In der Erwägung, dass man bei der Abfassung der Werbeschriften Schwierigkeiten haben würde, wenn die Gemeinden, in denen der Steuerpflichtige diese verteilen will, unterschiedliche;

Untergrenzen anwenden, was sowohl den Steuerpflichtigen als auch seine Kunden wegen der höheren Kosten, die sie hierdurch zu tragen hätten, wirtschaftlich beeinträchtigen würde;

In der Erwägung, dass die lokale Behörde durch die Verabschiedung besagter Steuerordnung gegen das Gemeinwohl verstößt;

Aufgrund der Artikel 264 und 265 § 2 Absatz 2 des neuen Gemeindegesetzes";

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité du recours tirée de ce que la décision d'agir en justice relève de la seule compétence du conseil communal et non du collège des bourgmestre et échevins;

Considérant qu'en vertu de l'article 270 de la nouvelle loi communale, toutes les actions en justice, autres que les actions en référé et les actions possessoires, dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse ne peuvent être intentées par le collège qu'après autorisation du conseil communal;

Considérant qu'en l'espèce, le 18 mars 2002, le conseil communal a autorisé le collège à introduire un recours en annulation de l'arrêté attaqué et que, le 20 mars

2002, le collège a décidé d'introduire un tel recours et a désigné son avocat; que l'exception ne peut être retenue;

Considérant que la partie adverse excipe en second lieu de l'article 265, § 2, de la nouvelle loi communale qui, dans son dernier alinéa, permet au Roi d'annuler l'arrêté du gouverneur; que, selon elle, la commune aurait dû préalablement former un recours auprès du Roi contre l'arrêté du gouverneur de sorte que la présente requête en annulation serait prématurée;

Considérant que l'article 265, § 2, alinéa 4, de la nouvelle loi communale est rédigé comme suit :

" Le Roi (actuellement le Gouvernement wallon), pour les communes de la Région de langue allemande, (...) (peut), sans préjudice de son exécution immédiate, mettre à néant l'arrêté d'annulation du gouverneur dans le délai d'un mois à compter du jour où une expédition pour notification en a été envoyée à la commune (...) sous pli recommandé à la poste";

Considérant que l'article 265, § 2, alinéa 4, de la nouvelle loi communale n'organise pas un recours au profit de la commune dont une décision est annulée par le gouverneur devant le Gouvernement wallon mais offre seulement à celui-ci la faculté d'annuler l'arrêté du gouverneur; que, dès lors, l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la requérante prend un moyen, le second de la requête, de la violation de l'obligation de motivation matérielle en ce qu'il n'apparaît pas pourquoi le taux de 45 p.c. ne serait pas admissible ou blesserait l'intérêt général alors qu'il ne s'écarte pas considérablement des taux admis par le Conseil d'Etat, et en ce que la mesure s'appuie sur des frais plus élevés pour l'activité de publicité et poursuivrait une unification alors que ces frais ne seraient pas forcément pertinents pour les communes de langue allemande, qu'il n'est pas de la compétence de l'autorité de tutelle de promouvoir une unification des impôts et qu'il n'est pas manifeste que le règlement-taxa communal ne serait pas conforme à la loi ou à l'intérêt général;

Considérant que la partie adverse répond que l'intérêt général doit s'apprécier non seulement du point de vue des communes concernées mais aussi du point de vue des contribuables qui doivent supporter des obligations telles que celles qui font l'objet du règlement-taxa dans plusieurs communes d'une même région indépendamment de la langue; qu'elle ajoute que l'équilibre nécessaire entre les exigences fiscales des communes d'une part et la garantie des droits des citoyens et de l'activité économique d'autre part oblige les autorités de tutelle à donner à la notion d'intérêt général une portée suffisamment large afin que soit atteint cet équilibre;

Considérant que l'établissement d'un impôt communal est en vertu de la Constitution, notamment de ses articles 41, 162 et 170, § 4, une matière d'intérêt communal qu'il revient au conseil communal de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi, dont la nécessité est démontrée, et pour autant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général; que dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnue le Constituant; qu'il en résulte que l'autorité de tutelle ne peut, sous le couvert de l'intérêt général, imposer aux communes une obligation que la loi ne leur impose pas sans indiquer concrètement, dans chaque cas d'espèce et après une appréciation individuelle, les motifs spécifiques qui justifient cette exigence; qu'en effet, l'intervention de l'autorité de tutelle ne peut conduire à un automatisme dans l'application de normes à des situations individuelles car la compétence de cette autorité est conçue de manière à ne la faire intervenir que lorsqu'elle est saisie d'une décision communale isolée; que, par ailleurs, il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si les motifs révélés par le dossier administratif résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent de ce dossier administratif; que ce contrôle du juge administratif ne se limite pas à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi et d'abord la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale;

Considérant que la partie adverse justifie son arrêté par la circonstance que la plupart des communes wallonnes ont établi à 30 p.c. de texte rédactionnel le seuil en-dessous duquel la taxe est due, que le contribuable s'efforce d'obtenir un volume de texte rédactionnel suffisant pour échapper à la taxe et, à cette fin, insère dans les écrits publicitaires des informations à caractère général et que le contribuable se heurterait à des difficultés si des communes établissaient des exigences de seuils de texte rédactionnel différents car cela entraînerait des répercussions économiques tant pour les contribuables que pour leurs clients en raison des frais plus élevés que causeraient ces différences;

Considérant que pareille motivation ne constitue pas un examen concret et spécifique du cas d'espèce, c'est-à-dire du règlement taxe adopté par la requérante mais tend à imposer une directive uniforme à toutes les communes dans le but principal, sinon le seul but, de faciliter, d'un point de vue économique, la tâche de ceux qui, en raison de leur activité de publicitaire, seraient contribuables dans plusieurs communes; qu'une telle mesure, visant à l'uniformisation des conditions d'imposition d'une taxe entre les communes, n'est pas conforme à la notion d'intérêt général et porte atteinte à l'autonomie communale constitutionnellement protégée; qu'en effet, sauf dans les cas où la loi établit des limites dans le respect de la Constitution, l'autonomie communale est la règle et

l'intérêt général auquel doit veiller l'autorité de tutelle ne peut être conçu comme permettant à celle-ci d'édicter des règles unificatrices de l'exercice de l'autonomie communale applicables à toutes les communes; qu'en outre, la motivation de l'arrêté est elle-même illogique puisqu'il y est expressément précisé que "la plupart des communes wallonnes a établi un seuil minimum de texte rédactionnel pour l'exemption de la taxe à 30 %", ce qui signifie que certaines communes ont choisi d'autres seuils; qu'il n'appartient pas à l'autorité de tutelle d'imposer, pas le biais de l'intérêt général, une règle que la loi elle-même n'a pas établie; que le moyen est fondé,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 14 mars 2002 par laquelle le gouverneur de la province de Liège annule la décision du 21 janvier 2002 du conseil communal de La Calamine qui prend connaissance de l'arrêté du gouverneur de la province de Liège suspendant la délibération du 15 octobre 2001 du conseil communal qui établit une taxe sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés pour les années 2002 à 2006, et maintient ladite délibération.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge de la Région wallonne.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique de la XIII^e chambre du Conseil d'Etat, le douze mai deux mille quatre, par :

M.	HANOTIAU,	président de chambre,
M.	KREINS,	président de chambre,
M ^{me}	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	VAN MICHEL,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

F. VAN MICHEL.

M. HANOTIAU.