

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 132.981 du 24 juin 2004

A. 80.699/XV-262

En cause :

La commune de La Hulpe,

ayant élu domicile
rue des Combattants 59
1310 La Hulpe,

contre :

**1. la Région wallonne, représentée par
son gouvernement,
2. la députation permanente du conseil
provincial du Brabant wallon.**

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 15 octobre 1998 par la commune de La Hulpe, qui demande l'annulation de «la décision implicite du Gouvernement wallon, reprenant à son compte l'arrêté de la députation permanente du 18 juin 1998 annulant la décision du 23 mars 1998 par laquelle le conseil communal de La Hulpe établit pour les exercices 1998 à 2000, une taxe sur le raccordement à l'égout public, et, pour autant que de besoin, du susdit arrêté d'annulation»;

Vu le dossier administratif;

Vu le mémoire en réponse de la première partie adverse et le mémoire en réplique, régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 janvier 2003 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la requérante;

Vu l'ordonnance du 12 mai 2004, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 11 juin 2004;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, M. GODEFROID, secrétaire communal, comparaissant pour la partie requérante, et M. KNAPEN, attaché, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit :

1. Le conseil communal de La Hulpe a adopté, en sa séance du 23 mars 1998, un règlement établissant, pour les exercices 1998 à 2000, une taxe sur le raccordement à l'égout public.

La taxe s'élève à 15.000 francs et est due par la personne qui est propriétaire de l'immeuble au moment du raccordement. En cas de pluralité de propriétaires, elle est due solidairement par tous les propriétaires.

2. Précédemment, la commune de La Hulpe votait déjà chaque année un règlement-taxe sur le raccordement à l'égout public. Lors de sa séance du 12 novembre 1997, le conseil communal avait décidé de modifier ce règlement et son préambule pour le mettre en conformité avec la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales.

Tel a été l'objet de la délibération du 23 mars 1998, qui apporte les corrections utiles au règlement-taxe antérieur, en prévoyant notamment des dispositions relatives au recouvrement, au paiement et au défaut de paiement de la taxe concernée.

3. En sa séance du 18 juin 1998, la députation permanente du conseil provincial du Brabant wallon a annulé la délibération du conseil communal de La Hulpe du 23 mars 1998 relative à la taxe sur le raccordement à l'égout public.

La motivation de cet arrêté d'annulation est la suivante:

« Considérant que par sa lettre du 06 mai 1998, le Centre de Wavre a sollicité des renseignements complémentaires auprès des autorités communales;

Considérant qu'en sa séance du 14 mai 1998, la Députation permanente du Conseil provincial du Brabant wallon a prorogé le délai lui imparti pour statuer sur cette décision;

Considérant qu'en date du 04 juin 1998, le Centre de Wavre a reçu lesdits renseignements sollicités;

Considérant qu'au vu des renseignements lui transmis, le Centre de Wavre a estimé opportun de solliciter l'avis de la Direction générale des Pouvoirs locaux de Namur;

Considérant qu'au vu du téléfax du 05 juin 1998 de la Direction générale des Pouvoirs locaux de Namur, il ressort que:

-si rien ne s'oppose à ce qu'une commune récupère par une taxe de remboursement une partie ou la totalité du coût des travaux de raccordement qu'elle accomplit au profit d'un particulier, il est contraire à l'intérêt général de soumettre le raccordement à une taxe de 15.000 francs lorsque le particulier est tenu d'effectuer lui-même les travaux de raccordement;

-les arguments avancés par la commune ne justifient pas de l'existence de travaux ou prestations effectuées par les services communaux;

-la taxe adoptée est de nature à décourager le particulier à se raccorder au réseau d'égout, ce qui constitue pourtant un objectif de salubrité publique;

-le raccordement particulier à un réseau d'égout ne peut, en tant que tel constituer le révélateur d'une capacité particulière justifiant le paiement d'un impôt communal;

Considérant que la présente délibération est, dès lors, de nature à blesser l'intérêt général;

ARRETE

Article 1^{er}:

La décision du 23 mars 1998, par laquelle le conseil communal de La Hulpe, établit, pour les exercices 1998 à 2000, une taxe sur le raccordement à l'égout public **est annulée.**

(...).».

4. Par une délibération datée du 11 juillet 1998, le conseil communal de la requérante a décidé d'introduire un recours auprès du Gouvernement wallon contre l'arrêté d'annulation précité du 18 juin 1998 de la députation permanente.

A l'expiration du délai d'un mois qui lui était imparti pour statuer, et qui expirait le 17 août 1998, le Gouvernement wallon n'a pris aucune décision sur ce

recours;

Considérant que la Région wallonne, première partie adverse, soulève une exception d'irrecevabilité du recours, en tant qu'il porte sur l'abstention du Gouvernement wallon de se prononcer sur le recours introduit le 11 juillet 1998 par la commune de La Hulpe à l'encontre de l'arrêté de la députation permanente; qu'elle expose que l'absence de décision dans le délai imparti s'analyse comme «le refus d'user du pouvoir d'annulation dont le Gouvernement dispose dans le cadre de la tutelle générale» et en déduit qu'une telle décision, qui est en réalité une absence de décision, n'est pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'elle fait également valoir que la seule décision qui fait grief à la commune de La Hulpe est la décision du 18 juin 1998 de la députation permanente du Brabant wallon et que suivre la partie requérante dans sa demande introduite à l'encontre de la Région wallonne reviendrait «à considérer qu'une absence de décision peut avoir pour conséquence de changer la paternité d'un acte qui cause grief»; qu'à ce point de vue, la Région souligne que ce mode de raisonnement, basé sur la substitution d'une décision à une autre, n'est possible que lorsque l'on se trouve en présence de deux décisions, l'une prise par l'autorité de tutelle inférieure et l'autre prise par l'autorité de tutelle supérieure;

Considérant que l'article 25, § 1^{er}, du décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, en vigueur à l'époque de l'intervention des actes attaqués, rendait le Gouvernement wallon compétent, dans le cadre de la tutelle générale, pour exercer sur recours le pouvoir d'annulation dont la députation permanente a fait, en l'espèce, usage en première instance; qu'aux termes de l'article 27 du même décret, le Gouvernement disposait, pour prendre sa décision, d'un délai de trente jours à partir de la réception du recours de la commune; que si les articles précités n'attachent aucun effet particulier au silence gardé par le Gouvernement à l'expiration du délai dont il dispose pour statuer, il y a lieu de considérer que l'absence de décision dans le délai imparti s'analyse comme un refus d'user du pouvoir d'exercer la tutelle d'annulation et donc comme un rejet implicite du recours; qu'un tel rejet implicite, qui laisse subsister la décision prise par la députation permanente, n'est pas un acte susceptible de faire l'objet d'un recours en annulation devant le Conseil d'Etat; qu'il en découle que le recours de la commune de La Hulpe est irrecevable dans la mesure où il vise «la décision implicite du Gouvernement wallon reprenant à son compte l'arrêté d'annulation de la députation permanente»; qu'il y a cependant lieu de maintenir à la cause la Région wallonne, au motif que la députation permanente, en prenant l'arrêté d'annulation attaqué, a agi en qualité d'organe déconcentré de la Région;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la commune requérante soulève un premier moyen pris de la violation des dispositions de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, spécialement les articles 1^{er} et 3; qu'après avoir souligné que la députation permanente a annulé sa délibération du 23 mars 1998 au motif que le règlement-taxa serait de nature à blesser l'intérêt général, elle fait valoir qu'«il est pour le moins surprenant de constater que l'autorité de tutelle a pris connaissance du règlement-taxa sur le raccordement à l'égout public pendant plusieurs années sans en contester la conformité à l'intérêt général»; que la requérante souligne aussi que la délibération annulée apportait au règlement-taxa antérieur les modifications demandées par l'autorité de tutelle par son courrier du 31 décembre 1997, en sorte qu'«il est éminemment difficile de percevoir un début de cohérence dans l'attitude de l'autorité de tutelle qui considère qu'un même règlement peut blesser l'intérêt général au mois de juin, alors même qu'il ne le blessait point au mois de janvier»; qu'elle ajoute que la députation permanente ne justifie en aucune manière en quoi l'intérêt général serait lésé par un règlement soumettant le raccordement à l'égout à une taxe de 15.000 francs, lorsque le particulier est tenu d'effectuer lui-même les travaux de raccordement; que la commune requérante conteste par ailleurs les arguments de l'autorité de tutelle selon lesquels «la taxe est de nature à décourager le particulier à se raccorder au réseau d'égout ce qui constitue pourtant un objectif de salubrité publique» et «le raccordement particulier à un réseau d'égout ne peut en tant que tel constituer le révélateur d'une capacité particulière justifiant le paiement d'un impôt communal»; qu'à l'encontre de ces arguments, elle soutient, d'une part, que le raccordement au réseau d'égouts est une obligation en vertu de l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 1994, et, d'autre part, qu'il existe de nombreuses taxes communales que l'autorité de tutelle estime parfaitement conformes à l'intérêt général et qui ne sont en rien les révélateurs d'une capacité particulière justifiant le paiement de ces taxes; qu'enfin, la requérante considère qu'il apparaît manifestement que l'autorité de tutelle fait application, sans la citer, de la circulaire du 21 novembre 1997 fixant la nomenclature et les taux des taxes autorisées, alors que le Conseil d'Etat, par son arrêt du 11 mars 1998, a annulé cette circulaire au motif que cette dernière avait un caractère obligatoire;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 162 de la Constitution et de l'article 13 du décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne; qu'elle fait valoir que la décision d'annulation prise par la députation permanente, et par là même par le Gouvernement wallon, viole les deux dispositions précitées, dans la mesure où cette décision d'annulation n'est motivée ni par une violation de la loi ni par

une lésion de l'intérêt général;

Considérant que sur l'ensemble des deux moyens, et à titre subsidiaire à l'exception d'irrecevabilité qu'elle a soulevée, la Région wallonne, première partie adverse, répond que la décision de la députation permanente du Brabant wallon du 18 juin 1998 explique à suffisance de droit en quoi la taxe votée par la commune de La Hulpe blessait l'intérêt général; que plus particulièrement, la première partie adverse expose qu'il appartient à l'autorité de tutelle de se prononcer sur l'opportunité de l'établissement de l'impôt communal, sous le contrôle du Conseil d'Etat qui est compétent, non pour substituer sa vision de l'intérêt général à celle de l'autorité de tutelle, mais pour vérifier que l'appréciation de celle-ci repose sur des éléments de fait avérés et peut être retenue en droit; qu'elle souligne qu'en l'espèce, la décision d'annuler une taxe venant frapper un contribuable d'une somme de 15.000 francs, pour le motif qu'il se raccorde aux égouts à ses propres frais, ne traduit pas une appréciation déraisonnable de ce que l'intérêt général exigeait sur ce point; que la première partie adverse conteste également l'argument de la commune requérante selon lequel l'autorité de tutelle aurait fait application, sans la citer, de la circulaire du 28 novembre 1997 qui fixait la nomenclature et le taux des taxes autorisées, et qui a été annulée par le Conseil d'Etat; qu'elle relève qu'il s'agit là d'une affirmation purement gratuite et contredite par l'arrêté attaqué, qui ne fait nullement mention d'une volonté d'appliquer la circulaire précitée; qu'enfin, en réponse à l'observation de la commune requérante tenant au fait que l'autorité de tutelle a pendant plusieurs années pris connaissance du règlement-taxa concerné sans en contester la conformité à l'intérêt général, la Région wallonne fait valoir qu'il n'existe aucune règle qui permettrait à une autorité sous tutelle d'exciper du fait qu'une règle identique a été précédemment admise, pour en tirer le droit de voir semblable décision ne pas être annulée dans le futur; que la Région précise que si les précédents règlements ayant le même objet n'ont pas été annulés, c'est parce que la tutelle avait estimé à tort qu'ils instaurent une taxe de remboursement pour les travaux de raccordement à l'égout effectués par la commune, alors que par la suite l'autorité de tutelle a appris que la commune n'effectue pas ces travaux, qui sont entièrement à charge du demandeur;

Considérant, sur les moyens réunis, 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 et 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; que par ailleurs, conformément à l'article 6 du décret wallon du 20 juillet 1989, en vigueur à l'époque de l'intervention des actes attaqués, les décisions de tutelle portant annulation d'une délibération communale doivent être motivées en la forme; qu'il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si les motifs figurant dans pareilles décisions résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent du 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 limiter l'autonomie communale;

Considérant qu'en l'espèce, il ressort des motifs de l'arrêté de la députation permanente que l'autorité de tutelle a fondé essentiellement sa décision d'annulation, en premier lieu, sur la circonstance qu'«il est contraire à l'intérêt général de soumettre le raccordement à une taxe de 15.000 francs lorsque le particulier est tenu d'effectuer lui-même les travaux de raccordement», la commune ne justifiant pas de l'existence de travaux ou prestations effectués par ses services, en second lieu, sur l'affirmation que «la taxe adoptée est de nature à décourager le particulier à se raccorder au réseau d'égout, ce qui constitue pourtant un objectif de salubrité publique», et enfin sur la circonstance que le raccordement au réseau d'égouts «ne peut en tant que tel constituer le révélateur d'une capacité particulière justifiant le paiement d'un impôt communal»;

Considérant que de tels motifs ne peuvent être regardés comme adéquats; qu'en effet, en considérant comme contraire à l'intérêt général une taxe sur le raccordement à l'égout lorsque les travaux de raccordement sont effectués par le propriétaire, l'arrêté attaqué n'indique ni clairement ni précisément les critères retenus par l'autorité de tutelle pour conclure à une lésion de l'intérêt général; que l'autonomie fiscale communale étant garantie par la Constitution, l'autorité de tutelle ne saurait estimer contraire à l'intérêt général toute taxe sur le raccordement à l'égout public qui ne rémunérerait pas des travaux effectués par les services communaux au profit du propriétaire redevable de la taxe; que ce faisant, l'autorité de tutelle paraît vouloir imposer aux communes de ne percevoir que des rétributions sur le raccordement au réseau d'égouts, rémunérant un service rendu par la commune; qu'en réalité, en jugeant que l'opportunité même de lever la taxe litigieuse lèserait l'intérêt général, sans aucun examen concret et individualisé de la situation de la commune concernée, l'autorité de

tutelle limite indûment l'usage du pouvoir fiscal attribué en propre à l'autorité communale par l'article 170, § 4, de la Constitution;

Considérant qu'il y a également lieu de relever que la motivation de l'arrêté attaqué est à tout le moins ambiguë lorsqu'elle relève que la taxe adoptée est de nature à décourager les particuliers de se raccorder au réseau public d'égouts, en faisant à ce point de vue référence à un objectif de salubrité publique; qu'en effet, comme le relève à juste titre la commune requérante, le raccordement au réseau d'égouttage a été rendu obligatoire par l'article 5 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 décembre 1994 portant réglementation sur la collecte des eaux de surface; qu'en ce qui concerne la circonstance également invoquée que le raccordement aux égouts ne peut constituer «le révélateur d'une capacité particulière justifiant le paiement d'un impôt», il y a lieu d'observer que dès lors qu'un tel raccordement constitue un avantage pour les propriétaires d'immeubles, il n'apparaît pas déraisonnable d'exiger d'eux une participation aux charges financières élevées qu'entraîne pour la commune la réalisation du réseau d'égouttage; qu'une telle taxe, qui n'a pas pour assiette la plus value des propriétés, ne frappe aucunement des éléments qui seraient révélateurs d'une capacité contributive des propriétaires;

Considérant qu'il résulte des développements qui précèdent que l'arrêté attaqué ne repose pas sur des motifs juridiquement admissibles et que la seconde partie adverse a excédé sa compétence d'autorité de tutelle en portant atteinte à l'autonomie fiscale de la commune requérante;

Considérant que la députation permanente du conseil provincial du Brabant wallon ayant agi dans l'exercice d'une mission d'intérêt régional et en tant qu'organe déconcentré de la Région, il y a lieu de mettre les dépens à charge de la Région wallonne,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial du Brabant wallon du 18 juin 1998, annulant la décision du conseil communal de La Hulpe du 23 mars 1998 établissant, pour les exercices 1998 à 2000, une taxe sur le raccordement à l'égout public.

Article 2.

Les dépens, liquidés à 173,53 euros, sont mis à charge de la Région wallonne.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-quatre juin deux mille quatre par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. NIHOUL,	conseiller d'Etat,
Mme MOREL	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

C. MOREL.

M. LEROY.