

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 200.077 du 26 janvier 2010

A. 136.423/XV-305

En cause : **la s.a. SHANKS,**
ayant élu domicile chez
Me R. GONNE, avocat,
avenue Louise 480/13A
1050 Bruxelles,

contre :

1. la province du Brabant wallon,
ayant élu domicile chez
Me M. UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

2. la Région wallonne.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 8 mai 2003 par la société anonyme «Propreté, Assainissement, Gestion de l'Environnement» (P.A.G.E.), actuellement dénommée «SHANKS», qui demande l'annulation du règlement de la province du Brabant wallon du 19 décembre 2002 relatif à la perception, pour les exercices 2002 à 2006, de la taxe provinciale sur les centres d'enfouissement technique et/ou décharges de classes 2 et 3, sur le stockage des boues de dragage et sur les produits traités par incinération;

Vu le dossier administratif;

Vu le mémoires en réponse de la première partie adverse et les mémoires en réplique et ampliatif de la partie requérante, régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État;

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

Vu l'ordonnance du 8 décembre 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 19 janvier 2010 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me R. GONNE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, et Me J. SAUTOIS, *loco* Me M. UYTTENDAELE, avocat, comparaisant pour la première partie adverse;

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

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

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

1. La société requérante P.A.G.E., (actuellement dénommée SHANKS), a notamment pour activité l'élimination, le traitement et le tri de tous types de déchets. Elle exploite dans le Brabant wallon, à Mont-Saint-Guibert, un centre d'enfouissement technique de classe 2.

2. A la date du 31 janvier 2002, le conseil provincial du Brabant wallon a adopté un premier règlement établissant, pour les exercices 2002 à 2006, une taxe portant sur les déchets traités notamment dans les centres d'enfouissement technique et les décharges de classe 2.

Ce règlement a fait l'objet d'un recours en annulation au Conseil d'Etat (enrôlé sous le n/ A.123.359/XV-259), mais en cours de procédure ce règlement a été abrogé et remplacé le 19 décembre 2002 par un nouveau règlement portant le même intitulé. Ce nouveau règlement ne diffère pas fondamentalement du précédent, sauf en ce qui concerne les taux de la taxe établis par son article 1^{er} ainsi qu'en ce qui concerne sa date d'entrée en vigueur fixée par l'article 8.

Par son arrêt n/ 197.687 du 10 novembre 2009, le Conseil d'Etat a constaté que le recours introduit à l'encontre du règlement daté du 31 janvier 2002 n'avait plus d'objet et qu'il n'y avait plus lieu de statuer sur ce recours.

3. Le nouveau règlement qui résulte de la délibération du conseil provincial du 19 décembre 2002 constitue l'acte attaqué par le présent recours.

Il est rédigé ainsi qu'il suit:

« **Article 1^{er}** - Il est établi, pour les exercices 2002 à 2006 inclus une taxe provinciale annuelle selon les tarifs suivants :

1. Centres d'enfouissement technique et/ou décharges de classe 2 :

-déchets ménagers : 1,74 € la tonne;

-autres déchets : 1,10 € la tonne.

2. Centres d'enfouissement technique et/ou décharges de classe 3 :

-terre (seule) : 0,25 € la tonne;

-terre mélangée : 0,75 € la tonne.

3. Stockage des boues de dragage : 1 € la tonne.

4. Produits traités par incinérateur :

- déchets ménagers : 1,74 € la tonne;

- autres déchets : 1,10 € la tonne.

Ne sont pas visés par cette imposition, les produits traités par les incinérateurs liés aux établissements de soins hospitaliers.

Article 2 - La taxe est due par l'exploitant du centre d'enfouissement technique et/ou décharges de classe 2 ou 3, par l'exploitant du centre de stockage des boues de dragage et par l'exploitant des incinérateurs.

Article 3 - La taxe est calculée sur la base d'une déclaration, certifiée exacte, remise par l'exploitant à la fin de chaque trimestre.

Par dérogation à l'alinéa premier, la déclaration établie le 31 décembre 2002 couvrira les huit derniers mois de l'année 2002 (mai à décembre).

L'exploitant pourra être tenu, sur simple demande, de justifier sa déclaration notamment par la communication de documents comptables adéquats et/ou de récapitulatifs transmis à l'Office Régional Wallon des Déchets.

Article 4 - L'administration provinciale adresse au gestionnaire de l'objet de la taxe une formule de déclaration que celui-ci est tenu de renvoyer, dûment complétée et signée, avant l'échéance mentionnée sur ladite formule. Le gestionnaire qui n'a pas reçu de déclaration est tenu de déclarer à l'administration provinciale, au plus tard le quinzième jour qui suit chaque trimestre écoulé, les éléments nécessaires à la taxation.

Article 5 - L'absence de déclaration dans le délai prévu ou la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise de la part du redevable, entraîne l'enrôlement d'office de la taxe.

Article 6 - Tout contrevenant aux dispositions du présent règlement verra le montant de la taxe majoré d'une somme égale au montant de ladite taxe. Le montant de cette majoration sera également enrôlé.

Article 7 - La taxe est recouverte par voie de rôle. Elle est payable dans les deux mois de l'envoi de l'avertissement extrait de rôle. A défaut de paiement dans ce délai, il est fait application des règles relatives aux intérêts de retard en matière d'impôts d'état sur les revenus.

Article 8 - Le présent règlement produit ses effets le 1^{er} mai 2002.

Il rapporte et remplace tout règlement antérieur relatif au même objet.».

3. Le règlement précité a été publié au *Mémorial administratif* de la province du Brabant wallon le 14 mars 2003.

La Région wallonne, autorité de tutelle compétente pour approuver le règlement concerné, a été mise d'office à la cause par le membre de l'Auditorat chargé de l'instruction du dossier mais elle ne s'est pas défendue;

Considérant qu'à l'appui de son recours, la société requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 170, § 3, alinéa 2, de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, VI, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, de l'article 7 du décret d'Allarde des 2-17 mars 1791 portant suppression de tous les droits d'aides, de toutes les maîtrises et jurandes, et établissement de patentes, ainsi que de l'article 1^{er} de la loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux; qu'elle soutient que le règlement attaqué taxe non pas une situation de nature durable mais une opération économique, à savoir l'acceptation par les centres d'enfouissement technique de déchets moyennant paiement d'un prix; qu'elle estime que le règlement attaqué établit ainsi un impôt indirect sur un produit, prélevé à l'occasion d'une opération économique, et constitue dès lors un octroi; que la requérante expose ensuite que la liberté du commerce et de l'industrie, garantie par le décret des 2-17 mars 1791, empêche les provinces d'établir des octrois que la loi du 18 juillet 1860 a interdit aux communes; qu'elle fait aussi référence à la structure fédérale de l'État fondée sur une union économique, qui implique notamment la libre circulation des marchandises et qui interdit dès lors aux provinces d'établir une taxe indirecte sur un produit, prélevée à l'occasion d'un fait passager, puisque pareille taxe entrave nécessairement la libre concurrence entre les composantes de l'union; que dans son mémoire en réplique, la requérante cite également l'article 82 de la loi provinciale du 30 avril 1836, qui prévoyait que le conseil provincial veille à ce qu'il ne soit pas mis d'entrave à l'importation, à l'exportation et au transit de marchandises et souligne que lorsque cette disposition a été abrogée par la loi du 27 mai 1975, il fut indiqué qu'elle était superflue, aussi bien en raison de la liberté du commerce et de l'industrie que de la loi du 18 juillet 1860; que la requérante en déduit que l'interdiction de lever des octrois s'impose aussi bien aux provinces qu'aux communes;

Considérant qu'un octroi est une taxe indirecte qui porte sur un objet de consommation locale, qui intervient soit à l'occasion de l'entrée d'un produit sur le territoire communal soit à l'issue du processus de fabrication ou de transformation du produit destiné à être commercialisé, et qui vient en définitive alourdir le coût facturé au consommateur; que ces caractéristiques de l'octroi ne sont cependant pas réunies en l'espèce, étant donné que les déchets traités par les centres d'enfouissement technique ne sont pas des produits consommables qui seraient vendus pour être destinés à la consommation; que ces déchets sont en effet enfouis dans le sol, par une opération qui met fin à leur cycle de vie économique, et n'entrent dans aucun processus de consommation; qu'il découle en outre des travaux préparatoires de la loi du 18 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux ainsi que de l'arrêté royal du 2 août 1860 relatif au montant des revenus de 1859 que «doivent être compris parmi les octrois

prohibés, non seulement les droits de douane ou des droits similaires, mais aussi les droits sur la fabrication ou l'extraction de certains produits dans l'intérieur de la commune»; que compte tenu de cette définition, il ne peut raisonnablement être soutenu que l'imposition litigieuse de la province du Brabant wallon entrerait dans ces prévisions, les «déchets» ménagers ou autres ne pouvant être assimilés à des «produits du sol»; que la partie requérante ne peut davantage être suivie lorsqu'elle fait référence, dans son mémoire en réplique, à l'article 2, 5/, de l'arrêté royal du 2 août 1860 qui vise «les droits d'entrepôt sur les objets soumis à l'octroi», pour en déduire que les déchets devraient être inclus dans une telle définition étant donné que la taxe qui fait l'objet du recours a pour base une opération - l'entreposage de déchets - dont l'accomplissement entraîne l'obligation de payer un impôt calculé à la tonne; qu'au surplus, les droits précités portent sur le stockage temporaire de produits qui, à l'inverse des déchets, ne sont aucunement arrivés au terme de leur cycle économique;

Considérant que dès le moment où la taxe provinciale litigieuse ne peut s'analyser comme revêtant le caractère d'un «octroi», au sens de la loi du 2 août 1860, le moyen, dont le raisonnement se base entièrement sur le postulat que la taxe litigieuse serait un octroi prohibé, n'est pas fondé;

Considérant, à titre subsidiaire, que la taxe litigieuse ne saurait davantage, ainsi que le soutient la société requérante, affecter la liberté du commerce et de l'industrie ou la liberté de circulation des marchandises au sein de l'union économique, étant donné que cette taxe s'applique indifféremment aux déchets produits sur le territoire de la province du Brabant wallon et à ceux qui l'ont été en dehors de son territoire; que le seul fait qu'une matière soit imposée dans une province et non dans d'autres entités territoriales correspondantes est une conséquence du principe de l'autonomie provinciale et ne pourrait constituer une violation des libertés économiques citées par la requérante; qu'à ce titre, le premier moyen n'est pas davantage fondé;

Considérant que la requérante soulève un second moyen pris de la violation du principe de la sécurité juridique, du principe de non-rétroactivité, de l'article 2 du Code civil, ainsi que de l'article 108 de la loi du 4 août 1986 dite «Charte du contribuable»; qu'elle relève qu'en vertu de son article 8, le règlement attaqué, qui a été adopté le 19 décembre 2002 et publié le 14 mars 2003, produit ses effets à partir du 1^{er} mai 2002; qu'elle fait valoir que «le principe fondamental de la sécurité juridique et le principe de la non-rétroactivité des lois interdisent qu'une taxe indirecte frappe des faits survenus avant l'entrée en vigueur du règlement qui instaure cette taxe»; que la société requérante souligne également que la rétroactivité de la taxe attaquée a comme

conséquence qu'elle est dans l'impossibilité de répercuter son montant sur ses clients pour la période du 1^{er} mai 2002 jusqu'au jour de l'entrée en vigueur du règlement attaqué et qu'elle ne pouvait prévoir qu'en 2003 elle serait taxée sur des faits survenus en 2002;

Considérant que la première partie adverse répond que le principe de non-rétroactivité ne figure pas comme tel dans la Constitution, n'est pas absolu et admet que des exceptions y soient opposées, la rétroactivité de la loi fiscale étant permise lorsqu'elle est justifiée par le but de l'imposition; qu'elle souligne qu'en l'espèce, la volonté de l'autorité provinciale d'imposer les exploitants d'unités de traitement des déchets a été affirmée dès l'adoption du premier règlement, voté le 31 janvier 2002 et publié le 3 mai suivant, et qu'à tout le moins la requérante devait savoir depuis cette date que la province avait décidé d'établir une taxe sur les déchets traités dans les centres d'enfouissement technique; que la première partie adverse ajoute que des pourparlers ont eu lieu entre les parties à la cause (dont la société P.A.G.E.) dans le recours formé contre l'ancien règlement du 31 janvier 2002, en sorte que la société requérante «devait savoir nécessairement qu'un nouveau règlement devait être établi», nouveau règlement qui ne diffère pas fondamentalement du règlement rapporté;

Considérant que dans son dernier mémoire la première partie adverse, citant la doctrine autorisée et un arrêt de la Cour de cassation du 8 juin 2006, expose encore qu'aucune loi n'empêche les provinces de prélever des taxes directes sur des faits qui se sont présentés avant l'entrée en vigueur du règlement fiscal, mais au cours de l'année où ces taxes ont été instaurées; qu'elle en déduit que le règlement litigieux, voté le 19 décembre 2002, pouvait rétroagir au 1^{er} mai 2002;

Considérant que la règle de la non-rétroactivité des lois et règlements, exprimée notamment par l'article 190 de la Constitution et par l'article 2 du Code civil, est destinée à prévenir l'insécurité juridique, ce qui exige que le contenu de la norme soit prévisible et accessible, en sorte que l'administré puisse mesurer les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise; qu'il s'ensuit qu'en principe une réglementation nouvelle ne peut s'appliquer à des situations antérieures définitivement acquises et qu'en particulier, une taxe provinciale ne peut frapper que des faits qui surviennent après l'entrée en vigueur du règlement ou tout au moins à partir du 1^{er} janvier de l'exercice d'imposition au cours duquel la taxe est instaurée; qu'il ne peut être dérogé à cette règle de non-rétroactivité que dans des circonstances exceptionnelles, tenant au bon fonctionnement du service public ou à la continuité de l'action administrative, tandis que de telles circonstances doivent ressortir du dossier ou de la décision entreprise, et non des pièces de la procédure;

Considérant qu'en l'espèce, le règlement attaqué, daté du 19 décembre 2002, n'est entré en vigueur que le 14 mars 2003, date de sa publication au *Mémorial administratif*, et ne peut dès lors produire des effets au cours de l'année 2002; que la circonstance, exposée par la première partie adverse dans ses écrits de procédure, qu'un premier règlement de portée comparable, et qui avait fait l'objet d'un recours en annulation, a été rapporté par le règlement attaqué ne constitue pas, comme telle, une raison de s'écarter du principe de la non-rétroactivité, au risque de porter atteinte à la sécurité juridique; qu'en effet, un règlement rapporté est réputé n'avoir jamais existé et ne peut produire aucun effet de droit; que si la première partie adverse fait valoir que la rétroactivité du règlement attaqué serait permise étant donné que ce règlement sortit ses effets à la date à laquelle le règlement précédent introduisant une taxe semblable avait été rendu opposable à la requérante, elle perd néanmoins de vue que la requérante avait également attaqué devant le Conseil d'Etat le règlement précédent et qu'elle escomptait que la taxe litigieuse serait annulée, de sorte qu'il n'y avait pas nécessairement lieu pour elle, en 2002, de répercuter le montant de la taxe sur ses clients; qu'enfin, la seule volonté de préserver l'équilibre du budget annuel provincial et le manque à gagner qui résultait du retrait du règlement précédent voté pour l'exercice 2002, en admettant que telle eût été l'intention de l'autorité provinciale, ne constitue pas davantage une justification suffisante pour déroger à la règle de non-rétroactivité; qu'il s'ensuit que le deuxième moyen de la requête est fondé;

Considérant qu'en égard à la portée limitée du grief développé à l'appui du second moyen, le caractère fondé de ce moyen ne peut justifier qu'une annulation partielle du règlement litigieux, c'est-à-dire en ce qu'il permet que soient imposées des situations qui se sont produites avant la date de son adoption ou de son entrée en vigueur; qu'il en résulte que l'annulation doit être limitée aux articles 3, alinéa 2, et 8, alinéa 1^{er}, du règlement attaqué;

Statuant par défaut à l'égard de la seconde partie adverse,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulés les articles 3, alinéa 2, et 8, alinéa 1^{er}, du règlement de la province du Brabant wallon du 19 décembre 2002 relatif à la perception, pour les exercices 2002 à 2006, de la taxe provinciale sur les centres d'enfouissement technique

et/ou décharges de classes 2 et 3, sur le stockage des boues de dragage et sur les produits traités par incinération.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait par la voie du *Bulletin provincial* de la province du Brabant wallon et par la mise en ligne sur le site internet de la province.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la première partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-six janvier deux mille dix par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M. GAYIBOR,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

K. T. GAYIBOR

M. LEROY