

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 217.623 du 31 janvier 2012

A. 199.621/XV-1489

En cause : **la province du Brabant wallon,**
 ayant élu domicile chez
 Mes J. BOURTEMBOURG et C. MOLITOR, avocats,
 rue de Suisse 24
 1060 Bruxelles,

 contre :

 la Région wallonne,
 ayant élu domicile chez
 Me Th. GIET, avocat,
 rue des Fories 2
 4020 Liège.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 24 mars 2011 par la province du Brabant wallon, qui demande l'annulation de l'article 1^{er} de l'arrêté du 2 décembre 2010 du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne, «en ce qu'il limite l'application de la résolution de son conseil provincial du 28 octobre 2010 à l'exercice fiscal 2011»;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. B. CUVELIER, premier auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, le dernier mémoire de la partie adverse et la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 4 janvier 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 24 janvier 2012 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me C. MOLITOR, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me L. MERODIO *loco* Me Th. GIET, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. B. CUVELIER, premier auditeur;

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

Les faits:

1. Le 28 octobre 2010, le conseil provincial du Brabant wallon a adopté plusieurs résolutions relatives aux taxes provinciales pour les exercices 2011 à 2013.

L'une de ces résolutions modifiait certaines dispositions du règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008. Ces modifications étaient formulées comme suit:

« **Article 1^{er}** - À l'article 5 du règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008, les mots "sans préjudice des exceptions prévues aux articles 8 et 9 du présent règlement" sont supprimés.

Article 2 - Le deuxième alinéa de l'article 6 du règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008 est supprimé.

Article 3 - L'article 7 du règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008 est remplacé par la disposition suivante: "Sauf dispositions contraires d'un règlement particulier, toute personne qui, en cours d'année, devient propriétaire, occupant, exploitant, détenteur ou possesseur d'un élément imposable, en augmente le nombre ou le place dans une catégorie imposable supérieure, est tenue au paiement de l'intégralité de la taxe sauf si elle établit que la taxe relative au même élément imposable et pour le même exercice a déjà été effectivement payée par le précédent propriétaire, occupant, exploitant, détenteur ou possesseur.

En cas d'augmentation de nombre ou de classement dans une catégorie supérieure, elle est tenue, outre la taxe initiale, au paiement de la différence entre les deux taxations".

Article 4 - L'article 9 du règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008 est remplacé par la disposition suivante: "Les impositions perçues par voie de rôles sont établies, soit directement, soit sur base des déclarations dûment complétées et signées par les redevables. Ces déclarations doivent être envoyées à l'Administration provinciale dans le délai prévu au règlement particulier ou, à défaut, dans les 30 jours de leur réception".

Article 5 - L'article 16 du règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008 est remplacé par la disposition suivante: "En application de l'article 371 du Code des impôts sur les revenus, applicables aux taxes provinciales en vertu de l'article 12 de la loi du 24 décembre 1996, les réclamations doivent être introduites, sous peine de déchéance, dans un délai de six mois à compter du troisième jour ouvrable qui suit la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle mentionnant le délai de réclamation, telle qu'elle

figure sur ledit avertissement-extrait de rôle, ou qui suit la date de l'avis de cotisation ou de la perception des impôts perçus autrement que par rôle."

Article 6 - La présente résolution entre en vigueur le 1^{er} janvier 2011.»

2. Par un courrier du 29 octobre 2010, les résolutions précitées ont été transmises à l'autorité de tutelle.

Le 2 décembre suivant, le ministre wallon des Pouvoirs locaux et de la Ville a pris un arrêté ainsi rédigé:

« **Article 1^{er}**: Est approuvée, la résolution du 28 octobre 2010 par laquelle le Conseil provincial du Brabant wallon modifie, pour l'exercice 2011, le règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008, à l'exception de son article 17.

Article 2: Sont approuvées, les résolutions du 28 octobre 2010 par lesquelles le Conseil provincial du Brabant wallon établit, pour les exercices 2011 à 2013, les règlements suivants:

- règlement-taxe sur les établissements bancaires et financiers,
 - règlement-taxe sur les établissements classés comme dangereux insalubres et/ou incommodes continuant à être exploités sur base du R.G.P.T. et sur les installations et activités soumises au décret relatif au permis d'environnement,
 - règlement-taxe sur les dépôts de mitraille, de décombres et de véhicules hors d'usage situés en plein air,
 - règlement-taxe sur les panneaux d'affichage,
 - règlement-taxe sur les permis et licences de chasse,
 - règlement-taxe sur les pylônes ou mâts de diffusion pour les réseaux de mobilophonie,
 - règlement-taxe sur les CET et/ou décharge de classe 2 et de classe 3, sur le stockage des boues de dragage et sur les produits traités par incinération,
 - règlement-taxe sur les agences de paris aux courses de chevaux,
- [...]».

Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué par le recours, «en ce qu'il limite l'application de la résolution de son conseil provincial du 28 octobre 2010 à l'exercice fiscal 2011», a été réceptionné par la province requérante le 7 décembre 2010.

3. Pour justifier son intérêt au recours la province du Brabant wallon se réfère à l'arrêt du Conseil d'État n° 106.994 du 24 mai 2002, *ville de Huy*, et souligne qu'une commune ou une province a toujours intérêt à contester des décisions de l'autorité de tutelle qui portent, à son estime, atteinte à son pouvoir de taxation et à son autonomie.

La recevabilité *ratione temporis* du recours:

Considérant que la lettre de notification de l'arrêté ministériel attaqué du 2 décembre 2010 a été adressée à la province requérante le 3 décembre 2010 et a été reçue le 7 décembre, tandis que le recours à l'encontre de cet arrêté a été introduit trois mois et demi plus tard, le 25 mars 2011, soit au-delà du délai de soixante jours prévu par l'article 4 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État;

Considérant toutefois que dans sa requête, la province du Brabant wallon relève que ni l'arrêté ministériel du 2 décembre 2010 ni la lettre de notification qui s'y rapporte ne comportent aucune mention relative aux voies de recours, et notamment à la possibilité d'introduire un recours devant le Conseil d'État; qu'elle en déduit, à bon droit, qu'en application de l'article 19, alinéa deux, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, le délai prescrit pour l'introduction du recours n'a pris cours que quatre mois après la notification de l'arrêté attaqué;

Considérant que le recours au Conseil d'État, introduit le 24 mars 2011, est recevable *ratione temporis*;

Au fond:

Considérant qu'à l'appui de son recours la province requérante soulève un moyen unique pris de la violation des articles L3111-1 (*lire*: L3131-1) à L3133-5 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'absence, de l'insuffisance ou de l'incohérence des motifs, ainsi que de l'erreur manifeste d'appréciation, et de l'excès de pouvoir; qu'elle critique la position adoptée par l'autorité de tutelle consistant à limiter dans le temps, c'est-à-dire au seul exercice 2011, le champ d'application de la résolution du conseil provincial modifiant certaines dispositions du règlement général relatif à la perception des taxes provinciales; qu'elle soutient que cette position ne peut être admise et ne peut dès lors servir de fondement à la disposition attaquée; que la requérante ajoute que la position ainsi adoptée par l'autorité de tutelle est incohérente, puisque par l'acte attaqué elle approuve, pour le seul exercice 2011, une délibération provinciale qui modifie partiellement un règlement général du 18 décembre 2008 qui, si l'on suit la position défendue par l'autorité de tutelle, aurait cessé de produire ses effets le 31 janvier 2009;

Considérant que la partie adverse, qui n'a déposé aucun dossier administratif à l'appui de son mémoire en réponse, se réfère au préambule de l'arrêté attaqué, qui indique que quand la date de validité d'un règlement fiscal n'est pas précisée, il est de jurisprudence de considérer le règlement valable pour l'exercice en cours; qu'elle rappelle la portée du principe de l'annualité de l'impôt, dont il résulte que pour qu'une taxe locale puisse être levée au cours d'un exercice fiscal, elle doit être prévue non seulement au budget approuvé de cet exercice mais aussi dans un règlement approuvé dont la période de validité couvre le même exercice; qu'elle expose qu'un règlement-taxe portant sur une période supérieure à un an doit impérativement indiquer les exercices sur lesquels il s'applique; que la partie adverse souligne que le principe de l'annualité de l'impôt étant prévu par la Constitution, la jurisprudence qui autorise l'adoption de règlements pour une durée supérieure à un an, qui est une exception à ce principe, doit être interprétée strictement, en sorte que l'autorité de tutelle ne pouvait en l'espèce considérer que le règlement approuvé avait été voté «jusqu'à nouvel ordre»; qu'à propos de la tutelle d'approbation, la partie adverse souligne qu'en vertu de l'article L3131-1, § 5, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, l'approbation peut être refusée tant pour violation de la loi que pour lésion de l'intérêt général, et elle fait valoir qu'«il est impératif que les règlements-taxes adoptés par les provinces soient limités dans le temps afin de permettre à l'autorité de tutelle de statuer sur base de données précises», l'absence de limite dans le temps revenant à supprimer le contrôle d'approbation de l'autorité;

Considérant que dans son mémoire en réplique, la requérante développe un argument nouveau, qu'elle estime toucher à l'ordre public en tant qu'il est pris de l'incompétence de l'auteur de l'arrêté attaqué; qu'elle fait valoir qu'en statuant comme elle l'a fait, c'est-à-dire en ajoutant à la résolution du Conseil provincial du 28 octobre 2010 la circonstance que le champ d'application de cette résolution est limité à l'exercice 2011, la partie adverse a réformé le dispositif de cette résolution, et ainsi excédé les limites de sa compétence; que la requérante expose que l'exercice de la tutelle spéciale d'approbation est exclusif du pouvoir de réformation, et qu'à l'égard de la résolution litigieuse, la partie adverse n'avait le pouvoir que d'approuver celle-ci ou de refuser de l'approuver, en sorte qu'elle ne pouvait approuver cette résolution tout en y ajoutant quelque chose qu'elle ne mentionnait pas, à savoir la limitation de son application à l'exercice 2011;

Considérant que la partie adverse, dans son dernier mémoire, soutient qu'elle n'a pas outrepassé les limites du pouvoir qui lui est confié dans l'exercice de sa tutelle spéciale d'approbation, étant donné que limiter dans le temps un règlement-taxe n'équivaut pas à le réformer; qu'elle estime qu'en approuvant la résolution provinciale du 28 octobre 2010 et en la limitant à un exercice déterminé, elle n'a pas

dénaturé ou modifié l'acte soumis à tutelle, mais elle a encadré sa portée, aucune condition susceptible d'en changer la teneur n'ayant été ajoutée; que la partie adverse fait un parallèle avec le pouvoir de juridictions telles que la Cour constitutionnelle ou le Conseil d'État, qui n'ont pas de pouvoir de réformation mais qui peuvent moduler dans le temps les effets de leurs décisions; qu'elle souligne que la Cour constitutionnelle peut même limiter la portée d'une norme, en la considérant comme régulière uniquement si elle est interprétée d'une manière plutôt que d'une autre;

Considérant que par l'arrêté attaqué, l'autorité de tutelle a approuvé la résolution du 28 octobre 2010 par laquelle le conseil provincial du Brabant wallon modifie le règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008, mais en limitant cette modification au seul exercice 2011; qu'au sujet d'une telle limitation du champ d'application *ratione temporis* de la résolution du conseil provincial, l'arrêté attaqué est, dans son préambule, motivé comme suit:

« Considérant que la résolution modifiant le règlement général relatif à la perception des taxes provinciales du 18 décembre 2008 ne comporte pas de décision concernant sa durée de validité mais seulement sa date d'entrée en vigueur, fixée au 1^{er} janvier 2011;

Considérant que quand la date de validité n'est pas précisée, il est de jurisprudence de considérer le règlement valable pour l'exercice en cours;

Qu'en conséquence le règlement relatif à la perception des taxes provinciales est censé établi pour l'exercice 2011; ...»;

Considérant que la «jurisprudence» à laquelle se réfère ce préambule, et que la partie adverse précise dans son mémoire en réponse, paraît se rapporter à l'hypothèse dans laquelle une taxe est levée au cours d'un exercice fiscal, la période de validité du règlement approuvé couvrant alors en principe le même exercice; que toutefois en l'espèce, l'objet de la délibération du conseil provincial du 28 octobre 2010 visé par l'arrêté attaqué ne concernait pas un règlement établissant une taxe provinciale, mais des modifications, de nature technique, au règlement général relatif à la perception des taxes provinciales; qu'il s'ensuit que les principes invoqués par la partie adverse, qui concernent des règlements établissant des taxes communales ou provinciales, ne peuvent, comme tels, être transposés en l'espèce; qu'au contraire, un règlement établissant des règles de perception des impôts et taxes est un acte administratif à portée générale, qui a vocation à s'appliquer dès son entrée en vigueur et cela tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié, et sans que l'on puisse considérer que des modifications apportées par la suite à ce règlement ne seraient applicables que pour le seul exercice en cours;

Considérant, plus fondamentalement, que l'article L3131-1, § 2, 3°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation établit, à l'égard des règlements relatifs aux taxes provinciales, une tutelle d'approbation; qu'il est constant que

l'exercice d'une telle tutelle spéciale est exclusif du pouvoir de réformation, cette exclusion portant tant sur le dispositif que sur les éléments de fond, constitutifs de l'acte soumis à approbation; que le contrôle exercé par les autorités de tutelle constituant une exception au principe constitutionnel de l'autonomie locale, établi par l'article 162 de la Constitution, les pouvoirs des autorités de tutelle doivent s'interpréter restrictivement, et ce d'autant plus lorsqu'il s'agit de la tutelle spéciale d'approbation; que ne peut être suivie l'argumentation de la partie adverse, qui reviendrait à exiger que les règlements fiscaux soumis à une tutelle d'approbation soient nécessairement adoptés à intervalles réguliers par les autorités décentralisées, de manière à permettre aux autorités de tutelle d'exercer leur contrôle de manière régulière; que même si l'acte qui lui est soumis n'emporte pas son entière adhésion, cela ne suffit pas à conférer à l'autorité de tutelle un pouvoir plus étendu que celui d'approuver ou de refuser d'approuver la décision concernée; qu'en l'espèce, à l'égard de la résolution du conseil provincial du 28 octobre 2010, l'autorité régionale de tutelle n'avait le pouvoir que d'approuver celle-ci ou de refuser de l'approuver; que dès lors, en l'approuvant mais en y ajoutant une limitation de son application à l'exercice 2011, alors que l'acte concerné avait vocation à s'appliquer dès son entrée en vigueur et cela tant qu'il n'a pas été abrogé ou modifié, la partie adverse a excédé ses pouvoirs; que le moyen est fondé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Dans l'article 1^{er} de l'arrêté du 2 décembre 2010 du ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne approuvant la résolution du 28 octobre du conseil provincial du Brabant wallon, sont annulés les mots: «pour l'exercice 2011».

Article 2.

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

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le
trente et un janvier deux mille douze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	Ph. QUERTAINMONT,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY