

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 220.748 du 25 septembre 2012

A. 204.883/XV-1941

En cause : **la commune de Pont-à-Celles**,
ayant élu domicile chez
Mes J. BOURTEMBOURG & N. FORTEMPS, avocats,
rue de Suisse 24
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me M. ELOY, avocat,
rue Defacqz 78
1060 Bruxelles.

LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE SIÉGEANT EN RÉFÉRÉ,

Vu la requête introduite le 18 mai 2012 par la commune de Pont-à-Celles, en ce qu'elle tend à la suspension de l'exécution de la décision du ministre régional des Pouvoirs locaux et de la Ville du 19 mars 2012 déclarant recevable mais non fondé le recours formé contre la décision du collège provincial du Hainaut du 26 janvier 2012 et refusant d'approuver la délibération du conseil communal de Pont-à-Celles du 21 novembre 2011 établissant, pour l'exercice 2012, une taxe sur l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers;

Vu le dossier administratif et la note d'observation déposée par la partie adverse;

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

Vu l'ordonnance du 28 août 2012 fixant l'affaire à l'audience du 20 septembre 2012 à 9 heures 30;

Vu la notification aux parties du rapport et de l'avis de fixation à l'audience;

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

Entendu, en leurs observations, Me N. FORTEMPS, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me J. LAURENT, *loco* Me M. ELOY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'État,;

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:

Le 21 novembre 2011, le conseil communal de Pont-à-Celles adopte un règlement-taxe sur l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers pour l'exercice 2012, règlement qui porte les motifs suivants:

«(...) Vu le décret wallon du 27 juin 1996 (lire: relatif) aux déchets, notamment l'article 21;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents;

Attendu que la charge financière générée par la collecte des déchets ménagers et assimilés s'accroît et que les communes sont tenues de répercuter ce coût aux bénéficiaires du service;

Considérant que la répercussion directe des coûts de gestion des déchets résultant de l'activité usuelle des ménages sur les bénéficiaires peut être progressive jusqu'en 2013, sans être inférieure à 95 % en 2012, en exécution de l'article 21 susvisé;

Considérant qu'un des leviers sur lesquels les communes peuvent agir afin d'atteindre ce taux minimal de couverture du coût-vérité est la taxe communale sur l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers;

Considérant néanmoins que les données chiffrées de l'ICDI n'ont été transmises à la commune par courrier écrit que le 25 octobre 2011, et réceptionnées le 27 octobre 2011;

Considérant en outre que le mode de calcul des recettes et dépenses déterminant le pourcentage de couverture du coût-vérité comprend des éléments qui concourent à majorer de manière inconséquente certaines dépenses; qu'il en est par exemple ainsi de la prise en compte de partie du traitement du Receveur communal, de même que de l'intégration du coût d'affranchissement des avertissements-extraits de rôle, alors même que ce coût est majoré en raison des documents que la réglementation impose d'y annexer;

Considérant également que l'intégration dans le calcul des dépenses des montants consacrés aux actions de prévention en matière de déchets a comme conséquence paradoxale que, toutes choses restant égales, plus une commune

sensibilise sa population à la problématique des déchets, plus elle devrait la taxer;

Considérant de plus que la formule de calcul du coût-vérité ne tient pas compte des investissements réalisés par les intercommunales mais qui sont d'intérêt régional, alors que ces investissements devraient être lissés;

Considérant que l'application stricte du coût-vérité devrait conduire à la suppression des tarifs sociaux au niveau de la taxe, ou à la majoration déraisonnable des taux de taxation; que ces suppressions et majorations devraient être chaque année accentuées, du fait de l'intégration de nouvelles dépenses projetées, dans le calcul du coût-vérité (p. ex. taxe wallonne sur l'incinération);

Considérant que la conjoncture économique actuelle ne permet pas d'augmenter continuellement les taxes communales de manière aussi déraisonnable, au risque de précariser gravement la situation de nombre de concitoyens, d'autant que d'autres efforts financiers très importants seront déjà imposés par l'État fédéral, la Région et la Communauté;

Considérant de surcroît que le maintien de la taxe relative à la collecte et au traitement des déchets ménagers au niveau de celui de 2011 n'est pas de nature à mettre en péril le budget ni les finances communales; que le principe d'universalité du budget consacre en effet le principe selon lequel, au service ordinaire, l'ensemble des recettes finance l'ensemble des dépenses; qu'il est d'ailleurs contraire à ce principe d'affecter directement le produit de certaines taxes communales à certaines catégories de dépenses particulières;

Considérant enfin que le Ministre en charge de cette matière a annoncé à plusieurs reprises (notamment le 10 novembre 2010, le 1^{er} mars 2011 et le 5 mai 2011) au Parlement wallon son intention de modifier l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 afin d'en corriger les effets pervers, notamment ceux évoqués dans la présente délibération».

Le 26 janvier 2012, le collège provincial du Hainaut refuse d'approuver le règlement-taxe. Le 14 février, le conseil communal saisit le Gouvernement régional du recours prévu à l'article L 3133-2, § 1^{er}, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation. Le 19 mars, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville rejette ce recours comme recevable mais non fondé. Cette décision est l'acte attaqué; elle porte la motivation suivante:

«(...) Considérant que (le) recours respecte les formes et délai prescrits par l'arrêté du Gouvernement wallon susvisé du 22 avril 2004 et s'avère donc recevable;

Considérant que la commune de Pont-à-Celles prétend avoir transmis sa délibération par envoi recommandé le 1^{er} décembre 2011; qu'elle n'apporte cependant aucune preuve matérielle attestant de la transmission de cette délibération du 21 novembre 2011 aux autorités de tutelle avant le 5 janvier 2012; que le récépissé délivré par la DGO5 ne mentionne aucunement qu'il s'agit d'une délibération fiscale mais se limite à définir son objet par "environnement";

Considérant que la date de réception à prendre en compte est donc celle du 5 janvier 2012;

Considérant que l'attestation "coût-vérité" de l'Office wallon des déchets jointe à cette délibération relative à l'enlèvement et au traitement des déchets établissait que le taux de couverture atteint était de 82,53 % pour l'exercice 2012;

Vu que le décret du 22 mars 2007, modifiant le décret du 27 juin 1996 relatif aux déchets et auquel le conseil communal fait référence dans son préambule, prévoit en son article 16, § 1^{er}, que la "répercussion directe des coûts de gestion des déchets résultant de l'activité usuelle des ménages sur les bénéficiaires peut être progressive jusqu'en 2012, sans être inférieure à 75 %

en 2008, 80 % en 2010, 90 % en 2011, 95 % en 2012 des coûts à charge de la commune. Elle ne peut excéder 110 %”;

Considérant que ces règles n'autorisent aucune interprétation possible. Qu'elles sont fixées par les articles 9 et 10 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 5 mars 2008 relatif à la gestion des déchets issus de l'activité usuelle des ménages et à la couverture des coûts y afférents;

Considérant que dans le cadre strict de la loi, les autorités communales n'ont donc d'autre choix que d'atteindre les 95 % en matière de “coût-vérité”;

Considérant que l'autorité de tutelle exerce sur les actes qui lui sont soumis un contrôle tant sur la légalité que sur le respect de l'intérêt général; qu'il y a lieu de constater dans le cas présent que la délibération du 21 novembre 2011 de la commune de Pont-à-Celles ne respecte pas une disposition décrétole, à savoir le décret du 27 juin 1996 susvisé;

Considérant que le décret du 27 juin 1996 respecte le principe de l'universalité du budget, principe général de droit administratif en matière de finances publiques, qui consacre que l'ensemble des recettes couvre l'ensemble des dépenses, et celui de la non-affectation qui interdit l'affectation d'une recette à une dépense déterminée, en ce qu'il établit un mode de calcul du coût des dépenses réalisées en matière de déchets par les communes; les montants réellement perçus par la taxe n'étant pas affectés en tant que tels à ces dépenses;

Considérant que la commune, si elle souhaite prendre en compte la conjoncture économique actuelle, peut entreprendre une réflexion générale sur sa politique fiscale en revoyant à la baisse le taux de certaines taxes;

Considérant que la décision du Collège provincial du Hainaut est intervenue dans le délai fixé par l'article L 3132-1, § 4, alinéa 1^{er}, du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;

Considérant que la mention de la commune de Courcelles dans le dernier considérant de l'argumentaire du Collège provincial du Hainaut consiste en une erreur matérielle qui n'a aucune incidence car la commune de Pont-à-Celles et les références de sa délibération ont été suffisamment identifiées auparavant;

Considérant qu'il résulte des considérations qui précèdent que le recours du Collège communal de la commune de Pont-à-Celles est recevable mais non fondé».

Considérant que la requérante soutient que l'exécution immédiate de l'acte attaqué causera un préjudice grave difficilement réparable au sujet duquel elle s'exprime comme suit:

«Il faut constater que l'acte attaqué, qui porte atteinte au principe fondamental garanti par la Constitution de l'autonomie fiscale des communes, emporte nécessairement que le risque de préjudice grave difficilement réparable est établi (...).

A cela s'ajoute que l'acte attaqué empêche la requérante percevoir de taxe sur l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers pour l'exercice 2012, taxe dont le rendement avait été estimé au budget communal ordinaire 2012, à la somme de 775.720 €.

La requérante devrait ainsi subir un déficit à son budget de 483.193,15 € au budget ordinaire et à l'exercice propre qui devrait se matérialiser par une première modification budgétaire dans le courant de ce mois de mai 2012. La

requérante risque aussi de devoir enregistrer un compte communal pour l'année 2011 en mali à l'exercice propre.

L'acte attaqué contraint ainsi la commune à abandonner certaines politiques communales afin d'équilibrer ce budget pour cet exercice 2012.

Plusieurs programmes d'investissements avaient été prévus par le Conseil communal représentant une charge de dette (intérêts) pour 2012 de 53.357 €.

Cette "charge de dette" correspond aux programmes d'investissements suivants:

(suit l'énumération d'une trentaine de projets impliquant chacun un investissement entre 10.000 et 500.000 €, et un total de 3.538.872,91 €)

L'acte attaqué va donc empêcher la Commune de réaliser plusieurs mesures essentielles au bénéfice de ses habitants en matière d'environnement, de tourisme, de sécurité publique, d'améliorations des services de la Commune, et de la promotion de la politique du sport.

La Commune va également devoir décider de la suppression de certains subsides, tels les subsides aux organismes au service des ménages (prévision budgétaire de 10.000 €), de primes de naissance (prévision budgétaire de 5.000 €), de subsides au titre de remboursement de la télédistribution pour les personnes handicapées (prévision budgétaire de 13.000 €), des primes aux jubilaires (prévision budgétaire de 7.000 €), des subsides prévus pour les comités des fêtes chargés de l'organisation de fêtes folkloriques et foraines (prévision budgétaire de 8.000 €), de subventions à l'association des commerçants (prévision budgétaire de 3.000 €), des subsides octroyés aux clubs sportifs formant les jeunes à la pratique sportive individuelle ou en équipe (prévision budgétaire de 12.000 €), de l'octroi de primes à la réhabilitation et à la réalisation de travaux permettant des économies d'énergie et le recours aux énergies renouvelables (prévision budgétaire de 7.500 €), des primes pour l'implantation et la réhabilitation de vergers (prévision budgétaire de 475 €) et de primes à l'achat de compostières (prévision budgétaire de 700 €) et de l'utilisation de langes lavables (prévision budgétaire de 750 €).

En empêchant la commune de mener telle ou telle autre de ses politiques particulières au bénéfice de ses citoyens, l'acte attaqué porte gravement atteinte à l'autonomie de la requérante pour décider de l'accomplissement de ses missions au bénéfice de ses habitants et affecte gravement la situation des ressortissants communaux qui ne pourront bénéficier de ces mesures.

Enfin ne pouvant enrôler la taxe estimée à un rendement de 775.720 €, la Commune sera privée de liquidités y correspondant. Ce manque de trésorerie imposera à la Commune de recourir à des emprunts de trésorerie pour faire face à ses dépenses, dont le coût est important.

Ces éléments attestent de l'existence d'un préjudice grave et difficilement réparable puisqu'une annulation ne permettrait pas de réparer adéquatement la non réalisation des mesures projetées par la requérante au bénéfice de ses citoyens.»;

Considérant que le préjudice ainsi décrit est d'ordre financier; qu'un tel préjudice ne présente en principe pas le caractère difficilement réparable qu'exige la loi; qu'il n'en irait autrement, pour un pouvoir public, que si l'ampleur de la perte pécuniaire était telle qu'elle compromettrait l'exercice des tâches essentielles du pouvoir public en cause et, par là, la sauvegarde des intérêts généraux dont il a la charge;

Considérant qu'en l'espèce, les projets dont la réalisation serait compromise sont tous des projets d'investissement, qui n'ont pas trait à des missions

essentielles des communes, et dont rien n'indique qu'ils ne pourraient être retardés; que le rendement escompté de la taxe improuvée par l'arrêté attaqué ne représente qu'environ 22 % du montant total de ces projets, de sorte que 88 % de ce montant pourront être mis en œuvre; que le préjudice allégué n'apparaît pas grave et difficilement réparable;

Considérant qu'une des conditions requises pour que le Conseil d'État puisse suspendre l'exécution de l'acte attaqué n'est pas remplie; que la demande de suspension ne peut être accueillie,

D E C I D E :

Article 1er.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre siégeant en référé, le vingt-cinq septembre deux mille douze par :

M. M. LEROY,	président de chambre,
Mme N. ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA

M. LEROY