

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 253.597 du 28 avril 2022

A. 232.760/XV-4651

En cause : **la commune de Wanze**, représentée
par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Éric LEMMENS
et Élisabeth KIEHL, avocats,
boulevard de la Sauvenière, 68/2
4000 Liège,

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^{es} Brice ANSELME
et Jean-Marc WOLTER, avocats,
avenue de la Couronne, 340
1050 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 25 janvier 2021, la commune de Wanze sollicite l'annulation de « l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 novembre 2020 qui, sur proposition du Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, arrête le complément régional 2020 [qui lui est dû] en raison des pertes de recettes découlant de l'application du décret-programme du 23 février 2006 ».

II. Procédure

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel Renders, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport, concluant au rejet, a été notifié aux parties.
Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 11 mars 2022 et en l'absence d'objection de l'auditeur rapporteur, la chambre a proposé aux parties que l'affaire ne soit pas appelée à l'audience, conformément à l'article 26, § 2, du règlement général de procédure.

Aucune partie n'a sollicité la tenue d'une audience.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Faits

Les rétroactes ont déjà été exposés dans l'arrêt n° 250.527 du 6 mai 2021 ainsi que dans l'arrêt n° 253.596 prononcé ce jour. Il convient de les compléter par ce qui suit :

1. Pour l'exercice budgétaire 2019, il a été déterminé, par un arrêté ministériel du 9 décembre 2019, les sommes à attribuer à chaque pouvoir local dans le cadre du complément régional 2019 des pertes de recettes découlant de l'application du décret-programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon.

Cet arrêté ministériel fait l'objet du recours enrôlé sous le n° A. 230.156/XV-4352. Par son arrêt n° 253.596, précité, le Conseil d'État a rejeté celui-ci constatant son incompétence à le trancher.

2. Pour l'exercice budgétaire 2020, l'article 30 du décret du 19 décembre 2019 « contenant le budget général des dépenses de la Région wallonne pour l'année budgétaire 2020 » dispose :

« Le Gouvernement wallon définit les règles de répartition des crédits inscrits aux articles de base 43.09, 43.14, 43.15, 43.16, 43.17, 43.18, 43.20, 43.22 et 43.25 du programme 02 de la division organique 17 ».

La division organique 17 est celle des « pouvoirs locaux, de l'action sociale et de la santé ». Le programme 02 concerne celui des « affaires intérieures ».

Les allocations budgétaires aux crédits inscrits au programme 43.20 sont relatives au « financement complémentaire aux pouvoirs locaux – Plan Marshall », le budget de liquidation voté par le Parlement s'élevant à 94.427.000 euros pour ce financement.

3. Le 18 novembre 2020, l'Inspection des finances donne un avis favorable concernant le régime de compensations 2020 en faveur des pouvoirs locaux.

4. Le 26 novembre 2020, le Gouvernement wallon approuve le projet d'arrêté ministériel octroyant aux communes et provinces wallonnes le complément régional 2020 des pertes de recettes découlant de l'application du décret-programme du 23 février 2006.

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette approbation serait intervenue sur la base d'une note au Gouvernement wallon portant sur les « actions prioritaires pour l'avenir wallon – Complément régional 2020 », non datée, établie par le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, dont il ressort notamment ce qui suit :

- Concernant le calcul du complément régional 2020 :

« Lors du conclave budgétaire concernant le premier feuillet d'ajustement du budget 2020, le budget affecté à la compensation a été revu à la hausse afin de correspondre, conformément aux engagements du Gouvernement, à la perte réelle subie par les entités locales. Ce budget a été porté à un total de 94.427.000,00 EUR, réparti entre les AB 17.02.43.20, complément régional aux communes et 17.02.43.32, complément régional aux provinces.

Il est rappelé toutefois que la seule AB 17.02.43.20 existait au moment de la liquidation du solde du complément 2019. De ce fait, une réallocation de moyens de liquidation de l'AB 43.32 vers l'AB 43.20 est en cours, comme précisé au point C de la note.

Après cette réallocation, une partie du complément régional 2020 sera liquidé en 2020 aux communes, soit 25.456.835,70, le solde étant liquidé en 2021, soit 43.051.164,30.

Une partie du complément régional 2020 sera liquidé en 2020 aux provinces, soit 9.630.000, le solde étant liquidé en 2021, soit 16.289.000 » ;

- Concernant le calcul des pertes réelles :

« Concernant la taxe sur la force motrice, l'administration ne dispose pas de l'information nécessaire à l'établissement précis des pertes réelles découlant de la suppression de la taxe communale sur la force motrice pour les investissements neufs constitués à partir du 1^{er} janvier 2006. Aussi, le ministre des Pouvoirs

Locaux a, par l'entremise de son administration, sollicité chaque commune afin de lui faire parvenir un état détaillé des moteurs exonérés de la taxe car acquis ou constitués à l'état neuf après la date du 1^{er} janvier 2006.

Sur cette base, le total des pertes réelles de l'exonération de la taxe sur la force motrice s'élève à 37.595.889,89 EUR en 2020.

Concernant le précompte immobilier, les pertes réelles de l'exonération de précompte immobilier sur le matériel et l'outillage acquis ou constitué à l'état neuf à partir du 1^{er} janvier 2006 sont établies sur la base des informations statistiques fournies par le SPF Finances. Au travers des contacts que le SPW Fiscalité a avec le SPF Finances, les statistiques du revenu cadastral au 01/01/2020 ont été obtenues et les pertes réelles pour l'exercice 2020 ont pu ainsi être calculées.

Sur cette base, le total des pertes réelles de l'exonération de précompte immobilier sur le matériel et l'outillage s'élève en 2020 à 91.964.255,29 euros.

Un élément important doit être mis en avant : le montant de 91.964.255,29 euros ci-dessus comporte une perte de recettes importante liée à un investissement conséquent réalisé par Google en 2019 sur le territoire de la commune de Saint-Ghislain.

Cet investissement a conduit à une hausse du revenu cadastral exonéré de précompte immobilier de 10,95 millions d'euros, engendrant une augmentation de perte de précompte immobilier pour la commune de 4,78 millions d'euros.

S'agissant d'une enveloppe fermée, cette augmentation exceptionnelle impacte négativement les compensations octroyées à l'ensemble des autres communes. À titre de comparaison, le revenu cadastral total non indexé du matériel et outillage a augmenté de 19.617.014 euros pour l'ensemble des 262 communes, dont 11.106.762 euros pour la seule commune de Saint-Ghislain.

Enfin concernant la taxe industrielle compensatoire, la compensation 2020, calculée sur la base des dernières données statistiques disponibles, est de 4.057.034,62 euros » ;

- Concernant les effets de la réforme sur les conditions d'octroi de l'exonération pour immeuble inoccupé ou improductif :

« Chaque redevable du précompte immobilier peut prétendre, sur base de l'article 257, 4°, du CIR92, à bénéficier d'une exonération - partielle ou totale - du précompte lorsque le bien affecté est inoccupé ou est improductif.

Le décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives a modifié - vers une plus grande sévérité - les conditions d'accès à cette exonération.

Cette réforme apporte ainsi des recettes fiscales supplémentaires aux pouvoirs locaux qu'il s'agit d'estimer.

Ainsi, durant l'exercice 2008, pour le territoire de la Région wallonne, tous niveaux de pouvoir confondus, il a été octroyé pour un total de 44.194.575,75 EUR d'exonérations de précompte immobilier sur base de l'application de l'article 257, 4° du CIR92.

Toutefois les exonérations octroyées durant une année concernent différents exercices d'imposition.

Durant les exercices 2010 à 2013, l'estimation du produit de cette réforme pour les pouvoirs locaux était établie en comparant, exercice d'imposition par exercice d'imposition, le total des exonérations accordées avant et après la réforme. La différence étant attribuée aux effets de la réforme.

Cette méthode reste toutefois insatisfaisante sur plusieurs points, notamment :

- sa complexité ;
- l'importance des hypothèses qu'elle suppose, notamment le fait qu'on ne tient pas compte des autres éléments exogènes à la réforme qui peuvent peser sur la hauteur des exonérations sollicitées, notamment la situation économique ;
- les difficultés d'un calcul établi durant l'année d'enregistrement des pertes, ce qui nécessite des compléments en N+1 ;
- la grande difficulté d'obtenir les informations au SPF Finances (malgré cinq rappels, nous ne disposons toujours pas de la situation au 31/12/2013 !) ;
- l'impossibilité de ventiler le gain entre les pouvoirs locaux (ils sont donc répartis au prorata des pertes).

Pour toutes ces raisons, en 2014, la méthode d'estimation des gains de cette réforme a été simplifiée. Les gains ont été fixés forfaitairement à 7 millions EUR en 2013 et augmentés ensuite de 2 millions EUR par an, soit un total de 21 millions EUR en 2020.

Ces 21 millions EUR sont répartis au prorata des pertes fiscales estimées ».

5. Par un courrier du 30 novembre 2020, la directrice générale du SPW Intérieur et Action sociale informe le collège communal de la partie requérante de ce qui suit :

« En date du 26 novembre 2020, sur proposition du Ministre des Pouvoirs locaux, le Gouvernement a arrêté le complément régional 2020 des pertes de recettes découlant de l'application du décret-programme du 23 février 2006.

Pour le solde du complément régional 2020, votre commune a droit à un montant de 3.325.125,89 euros ».

IV. Identification de l'acte attaqué

IV.1. Thèses des parties

La partie adverse expose que le présent litige a trait à la manière dont le budget réservé aux dotations-subventions accordées à titre de « compensations – Plan Marshall » sont partagées entre les différentes communes wallonnes.

Elle souligne que la notification faite par la direction des ressources financières, le 30 novembre 2020, à la partie requérante a pour seul objet la communication à celle-ci du montant définitif de cette compensation, tel qu'il a pu être arrêté par le Gouvernement wallon, réuni le 26 novembre 2020, en même temps que l'ensemble des compensations revenant aux autres communes wallonnes. Selon

elle, cette décision du Gouvernement Wallon approuve le projet d'arrêté ministériel « octroyant aux communes et provinces wallonnes pour l'exercice budgétaire 2020 le complément régional 2020 des pertes de recettes découlant de l'application du décret-programme du 23 février 2006 ».

La partie requérante n'aborde pas cette question ni dans son mémoire en réplique ni dans son dernier mémoire.

IV.2. Appréciation

Des pièces déposées par les parties, il semble qu'aucun arrêté ministériel n'ait été effectivement adopté à la suite de l'approbation préalable par le Gouvernement wallon du 26 novembre 2020 du projet d'arrêté ministériel afférent à l'exercice budgétaire 2020, en sorte que, contrairement à ce qui a été décidé dans les arrêts n° 250.527 et n° 253.596, précités, il n'y a pas lieu de modifier l'identification de l'acte attaqué.

V. Compétence du Conseil d'État

V.1. Thèses des parties

La partie requérante justifie la compétence du Conseil d'État sur la base de l'objet véritable et direct du recours. Elle indique qu'elle « estime défendable de soutenir qu'elle dispose d'un véritable droit de créance issu de l'article 49 du décret du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives » et qu'elle se réserve de citer, en parallèle à ce recours, la partie adverse à comparaître devant le Tribunal de première instance de Namur, division Namur. Elle craint toutefois que la partie adverse ne conteste sa thèse, dans la mesure où aucun arrêté d'exécution de cet article 49 n'a été adopté. Elle admet avoir introduit le présent recours, à titre conservatoire, en invitant explicitement le Conseil d'État à qualifier l'objet véritable et direct du recours.

La partie adverse estime que l'article 49 du décret du 10 décembre 2009, précité, « n'implique pas de compétence liée dans le chef de l'administration, celle-ci bénéficiant, au contraire, d'un pouvoir discrétionnaire à exercer, dans le respect de tous les principes généraux de droit administratif, outre d'abord et bien sûr, du respect du budget disponible pour ce faire, tel que celui-ci a été voté par le Parlement ». Elle observe que l'examen de la recevabilité, lié à celui de l'objet véritable du recours, se confond avec l'examen au fond de la demande, « même si celle-ci, comme la demande judiciaire introduite, vise de manière principielle, à

pouvoir obtenir un complément régional [2020] supplémentaire de 625.174,33 euros ».

Dans son dernier mémoire, la partie adverse considère que si le recours doit être rejeté par le Conseil d'État, il ne lui appartient cependant pas de reconnaître, dans le chef de la partie requérante, l'existence d'un droit subjectif. Selon elle, il suffit au Conseil d'État de constater que la partie requérante revendique la reconnaissance d'un droit subjectif pour se déclarer incompétent, peu importe que ce droit existe ou pas. Elle critique, sur ce point, l'arrêt n° 250.527, précité, en faisant valoir que le Conseil d'État n'est pas compétent constitutionnellement pour se prononcer sur l'existence d'un droit subjectif.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante se limite à demander la poursuite de la procédure.

V.2. Appréciation

Les compétences respectives des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire et du Conseil d'État se déterminent notamment en fonction de l'objet véritable du litige. Le Conseil d'État ne peut connaître d'une requête qui, poursuivant en apparence l'annulation de l'acte d'une autorité administrative, a pour objet véritable de faire reconnaître ou rétablir un droit subjectif correspondant à une obligation dans le chef de l'autorité administrative.

Aux termes des articles 144 et 145 de la Constitution, il appartient aux juridictions judiciaires de connaître des contestations portant sur des droits civils ou des droits politiques, sous réserve, pour ce qui concerne ces derniers, d'une loi qui rendrait une autre juridiction compétente pour en connaître. Les cours et tribunaux connaissent ainsi de la demande fondée sur une obligation juridique précise qu'une règle de droit objectif met directement à charge d'un tiers et à l'exécution de laquelle le demandeur a un intérêt. La circonstance que l'autorité administrative doit interpréter les critères qui guident son action ou qu'elle est amenée à opérer une qualification juridique ne signifie pas qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire et que l'objet du recours soit étranger aux droits subjectifs.

L'article 49 du décret de la Région wallonne du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives est ainsi rédigé :

« Art. 49. Par dérogation le cas échéant à certaines dispositions du décret programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon, le montant des compensations qui auraient dû être accordées annuellement, pour les années 2010 et suivantes, à l'ensemble des communes

dans le cadre des mesures prévues par ou en vertu des chapitres IV à VI du décret précité, est remplacé par une compensation annuelle à charge du budget de la Région wallonne d'un montant global équivalent au montant des compensations qui aurait dû être accordées à la commune annuellement calculé sur base des pertes réelles, duquel est déduit les montants dont la commune a bénéficié en application de la modification de l'article 257, alinéa 1^{er}, 1° et 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992 prévue à l'article 2 du présent décret.

Le Gouvernement précise les modalités de mise en œuvre du présent article en veillant à assurer globalement par commune la neutralité budgétaire vis-à-vis des communes ».

Eu égard aux termes de cette disposition, chaque commune doit pouvoir bénéficier, à charge du budget de la Région wallonne, de la compensation des pertes fiscales subies en raison de l'exonération du précompte immobilier sur le matériel et l'outillage, de la suppression de la taxe industrielle compensatoire et de la suppression de la taxe communale sur la force motrice (articles 31, 32, § 3, et 36 du décret du 23 février 2006, précité), calculée sur la base des pertes réelles, sous déduction des recettes dont la commune a bénéficiées en raison de la modification des conditions d'octroi d'exonérations du précompte immobilier (par l'article 2 du décret du 10 décembre 2009, précité).

La circonstance que le gouvernement doit préciser les « modalités de mise en œuvre » de l'article 49 précité ne confère pas à la partie adverse un pouvoir discrétionnaire, d'autant que le législateur impose de veiller à assurer la « neutralité budgétaire » vis-à-vis des communes.

Par ailleurs, le fait que l'autorité administrative doit récolter des données fiscales auprès du Service Public Fédéral Finances et auprès des communes et, sur la base de ces données, procéder à des calculs, voire à des estimations, ne signifie pas non plus qu'elle exerce de la sorte un pouvoir discrétionnaire.

Le présent litige a trait au montant de la compensation à laquelle la partie requérante prétend avoir droit, au titre de complément régional 2019. Il ressort de la requête que la partie requérante entend bien se prévaloir, à l'égard de la partie adverse, d'un droit de créance et que c'est à titre conservatoire qu'elle a introduit le présent recours.

Il s'ensuit que l'objet direct et véritable du présent recours tend à la reconnaissance d'un droit subjectif et que ce type de litige relève dès lors de la juridiction des cours et tribunaux de l'ordre judiciaire.

Il résulte de ces éléments que le Conseil d'État est incompétent pour connaître du recours et que la requête doit, en conséquence, être rejetée. Compte

tenu de cette conclusion, il n'y a pas lieu d'examiner l'exception d'irrecevabilité liée à l'intérêt de la partie requérante ni le moyen unique de la requête.

VI. Indemnité de procédure

VI.1. Thèses des parties

Dans sa requête, la partie requérante sollicite une indemnité de procédure d'un montant de 700 euros, à la charge de la partie adverse.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse demande que la partie requérante soit condamnée aux entiers dépens, en ce compris à une indemnité de procédure de 700 euros.

Dans son dernier mémoire, elle insiste sur la circonstance que si le recours est, en l'espèce, irrecevable, c'est en raison de la revendication de la partie requérante de se voir accorder un droit subjectif, ce que le Conseil d'État ne peut pas constater constitutionnellement. Elle estime dès lors que l'irrecevabilité du présent recours ne résulte pas d'une erreur qu'elle aurait commise mais bien de la revendication que formule la partie requérante, dans sa requête, à savoir la reconnaissance d'un droit subjectif.

VI.2. Appréciation

L'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, relatif à l'indemnité de procédure, dispose comme suit :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. [...].

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité ;

2° de la complexité de l'affaire ;

3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

[...] ».

Les montants de l'indemnité de procédure sont précisés par l'article 67 du règlement général de procédure comme il suit :

« § 1^{er}. Le montant de base de l'indemnité de procédure est de 700 euros, le montant minimum de 140 euros et le montant maximum de 1400 euros.

[...] ».

En l'espèce, il y a lieu de juger que, le présent arrêt constatant l'incompétence du Conseil d'État, il ne peut être considéré que la partie adverse a obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 des lois sur le Conseil d'État et aucune indemnité de procédure ne peut être accordée. Il importe peu de savoir ce qui est à l'origine de la saisine du Conseil d'État dès lors que c'est l'incompétence du Conseil d'État qui justifie le refus d'allouer aux parties une indemnité de procédure.

Pour ce qui est des droits de rôle et de la contribution de 20 euros, dès lors que la partie requérante a elle-même reconnu avoir introduit le présent recours à titre conservatoire, il y a lieu de considérer qu'elle supporte ces dépens.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

La requête est rejetée.

Article 2.

La partie requérante supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros et la contribution de 20 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 28 avril 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht

