

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 72.369 du 11 mars 1998

A.77.132/VI-14.400

En cause : **la Ville de Huy,**
ayant élu domicile chez
Me Hughes HIERNAUX, avocat
rue Julien Colson 49
5000 Namur

contre :

la Région wallonne, représentée par
son gouvernement

LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 16 janvier 1998 par la Ville de Huy qui demande l'annulation de la circulaire du 21 novembre 1997 du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Gouvernement wallon relative au "budget pour 1998 des communes de la Région wallonne, à l'exception des communes de la Région de langue allemande - Nomenclature et taux des taxes autorisées";

Vu la demande introduite le même jour par la même requérante et tendant à la suspension de cette circulaire;

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

Vu le rapport de M. QUINTIN, premier auditeur au Conseil d'Etat, rédigé sur la base de l'article 94 du règlement général de procédure;

Vu l'ordonnance du 17 février 1998 ordonnant le dépôt du rapport et convoquant les parties à comparaître le 4 mars 1998;

Vu la notification de cette ordonnance et du rapport aux parties;

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

Entendu, en leurs observations, Me HIERNAUX, avocat, comparaissant pour la requérante et Me SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M. QUINTIN, premier auditeur;

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

Considérant que la circulaire ministérielle attaquée a été publiée au Moniteur belge le 6 décembre 1997; qu'elle est ainsi libellée :

" A Mesdames et Messieurs les Bourgmestre et Echevins,

Pour disposition :

A Messieurs les Gouverneurs

A Mesdames et Messieurs les Membres des Députations permanentes

Mesdames,
Messieurs,

Comme je l'avais annoncé dans ma circulaire budgétaire du 24 juillet 1997, je vous communique la nomenclature des taxes communales que j'autorise à partir de l'exercice 1998, ainsi que le barème des taux

maxima dont j'estime qu'ils ne sont pas de nature à blesser l'intérêt général.

Les taxes actuellement en vigueur peuvent subsister à leur taux actuel pour la durée de la paix fiscale, sauf toutefois celles mentionnées dans la circulaire précitée qui seraient relatives :

- aux automates de toute nature (les pompes à carburant, les appareils délivrant des boissons, des aliments, des tabacs, des billets de banque, les guichets automatisés des banques, les lecteurs optiques, etc.);
- aux immeubles insalubres, à l'abandon ou inoccupés (qu'il s'agisse d'immeubles à usage d'habitation ou antérieurement affectés à l'industrie, à l'artisanat ou au commerce);
- au personnel occupé;
- aux immeubles exonérés du précompte immobilier par la Région wallonne.

Les communes qui ont adopté des règlements relatifs à ces taxes les abrogeront avec effet au 1^{er} janvier 1998 et n'inscriront donc plus à leur budget aucune recette relativement à ces taxes.

En fonction de la décision du Gouvernement wallon d'indexer la dotation du fonds des communes selon l'évolution des prix à la consommation, j'autorise une majoration des prévisions budgétaires.

L'inscription à l'article 021/466/01 (dotation principale) sera égale à 101 % du montant de la quote-part définitive de 1997 et celle de l'article 024/466/01 (dotation spécifique) égale à 81 % de la quote-part définitive reçue en 1996.

L'intérêt général commande que la politique fiscale de la commune s'intègre dans le cadre plus général de l'ensemble des fiscalités qui pèsent sur les citoyens wallons. Il convient donc que les communes, et les autres niveaux de pouvoir, veillent à pratiquer des politiques cohérentes et raisonnables, afin que les divers potentiels mis en oeuvre ne se neutralisent pas, et que l'effort financier global demandé aux contribuables conserve un caractère de juste participation des citoyens et des entreprises à la vie de la Région.

Je vous rappelle quelques consignes utiles :

1) Le principe d'égalité des citoyens devant la loi, tel que consigné dans l'article 10 de la Constitution coordonnée et, en particulier, en ce qui concerne la loi fiscale, traduit dans l'article 172 de la Constitution coordonnée, exige que tous ceux qui se trouvent

dans la même situation soient atteints de la même manière par l'impôt. Les critères qui sont invoqués pour justifier une distinction, ne peuvent être qu'objectifs et en rapport avec le but et la nature de l'impôt. Toute autre façon de procéder entraînerait l'illégalité de la taxe concernée et donc, son annulation.

Les communes seront attentives au respect de l'égalité des situations de fait et/ou des personnes.

Appliquer un traitement différencié entre les contribuables domiciliés dans la commune (personnes physiques) ou y ayant leur principal établissement (personnes morales), et les autres contribuables, ne peut être admis de manière générale et absolue.

Une telle distinction ne peut être faite que dans des hypothèses bien définies, pertinentes et objectivement déterminées.

Je rappelle que le Conseil d'Etat a déjà annulé de semblables règlements-taxes pour motif d'inégalité de traitement entre contribuables.

2) L'établissement d'une taxe doit tenir compte de son rendement net réel, du coût du recensement, de l'enrôlement et de la perception, mais surtout de ses répercussions économiques et sociales.

3) Les taux des taxes additionnelles seront notifiés à l'Administration centrale des contributions directes, service de mécanographies (KARDEX), Direction VI/I, Tour des finances, boulevard du Jardin Botanique 50/52, à 1010 Bruxelles, au plus tard :

- le 31 mars de l'exercice d'imposition pour les centimes additionnels au précompte immobilier;
- le 31 mai de l'exercice d'imposition pour la taxe additionnelle à l'impôt des personnes physiques.

Tout manquement à ces règles retarde la perception de ces recettes fiscales.

4) Je rappelle les recommandations faites dans la circulaire du 9 août 1985 intitulée «Impositions provinciales et communales - Exonération en faveur des industries nouvelles et des investissements».

Hormis l'exonération visée à l'article 16 de la loi du 30 décembre 1970 sur l'expansion économique tel que remplacé par le décret du conseil régional wallon du 25 juin 1992, entraînant automatiquement l'exonération des centimes additionnels aux précomptes immobiliers provinciaux et communaux afférents à ces immeubles, les conseils communaux peuvent, moyennant certaines conditions, exonérer temporairement de certaines taxes, les industries nouvelles et les investissements sur leur

territoire en précisant que l'exonération peut porter notamment sur :

- les taxes sur la force motrice;
- les taxes sur les établissements dangereux, insalubres et incommodes;
- les taxes sur les constructions;
- la taxe sur les enseignes et réclames;
- la taxe industrielle compensatoire;
- les diverses taxes sur le patrimoine industriel.

5) Les communes ne peuvent établir des taxes dissuasives qui auraient pour seul objectif d'empêcher l'exercice d'une activité par ailleurs licite.

Une taxe ne peut non plus être appliquée à des situations illégales dans le but d'y mettre fin; en l'occurrence, ce sont les voies pénales qui doivent être utilisées.

De tels détournements de procédure et de pouvoir sont constitutifs d'une illégalité grave.

6) Taxes additionnelles aux taxes provinciales.

Les conseils communaux apprécieront l'opportunité de maintenir les taxes additionnelles.

7) La notion de redevance peut se caractériser par deux éléments essentiels :

- le paiement fait par le particulier est dû suite à un service lui rendu par la commune et presté à son bénéfice personnel (notion de service rendu), que ce service soit demandé librement par le particulier ou lui soit imposé par une réglementation quelconque;
- le coût du service rendu doit être répercuté sur le particulier bénéficiaire du service. Il doit donc y avoir une adéquation, une correspondance entre le coût du service et la redevance demandée.

8) Ne sont pas admises :

Outre les taxes déjà citées dans le cadre de la paix fiscale wallonne;

- la taxe sur la remise à domicile de plis à caractère judiciaire destinés à des particuliers;
- la taxe sur les captages d'eau;
- la taxe sur les bois exploités;
- la taxe sur les jeux et paris autre que les courses de chevaux (article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus);
- la taxe sur la distribution d'annuaires téléphoniques.

Il est évident qu'un budget qui contiendrait de semblables taxes constituerait un leurre sur l'état réel des finances communales et serait donc réformé à due concurrence.

9) Il s'impose de respecter les classifications normalisées fonctionnelles et économiques telles que définies par les arrêtés ministériels des 30 octobre 1990, 25 mars 1994, 29 avril 1996 et 9 juin 1997.

En outre, les taxes non reprises dans ces classifications seront portées au budget sous le numéro de code figurant au barème annexé.

L'annexe à cette circulaire reprend la nomenclature des diverses taxes communales autorisées, le taux maximum de celles-ci et lorsque c'est utile, un commentaire explicatif.

La présente circulaire sera publiée au Moniteur belge.

Namur, le 21 novembre 1997";

qu'en annexe à cette circulaire, figure la "nomenclature" des taxes communales autorisées, avec leurs taux maximums, leur mode de calcul et divers commentaires explicatifs;

Considérant, quant à la compétence du Conseil d'Etat, que la requérante expose que la circulaire attaquée "ne se borne pas à donner des indications aux communes, (qu')elle (leur) impose des règles nouvelles comme, par exemple, l'interdiction faite aux communes d'encore lever des taxes relatives aux automates de toute nature, aux immeubles insalubres, à l'abandon ou inoccupés, au personnel occupé ainsi qu'aux immeubles exonérés du précompte immobilier par la Région wallonne"; qu'en outre, selon la requérante, cette circulaire "impose (...) aux communes qui ont adopté des règlements relatifs à ces taxes de les abroger avec effet au 1^{er} janvier 1998 et de ne plus inscrire, en conséquence, à leur budget aucune recette relative à ces taxes"; que la requérante relève encore que cette circulaire contient une annexe qui précise les "diverses taxes communales autorisées, le taux maximum de celles-ci et lorsque c'est utile un commentaire

explicatif"; qu'il s'ensuit, selon elle, qu'il y va "incontestablement de dispositions à caractère réglementaire relevant de la compétence du Conseil d'Etat statuant au contentieux de l'annulation";

Considérant que la partie adverse fait observer que la circulaire litigieuse, au même titre que celles auxquelles elle se réfère, a été prise en application du décret du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, lui-même pris en vertu de l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles suivant lequel les régions sont compétentes pour organiser la tutelle sur les communes et régler le financement de celles-ci; qu'elle fait observer que, suivant l'article 18 de ce décret, les budgets communaux sont soumis à l'approbation de la région et que celle-ci est également compétente pour annuler un acte pris par une autorité communale qui blesse l'intérêt général; qu'enfin, pour lever toute équivoque à ce sujet, elle suggère d'interroger la Cour d'Arbitrage, à titre préjudiciel, "sur la conformité du décret du 20 juillet 1989 (...), et notamment de ses articles 13 et suivants ainsi que 18, (à) l'article 6, § 1^{er}, VIII, de la loi spéciale (précitée) en ce qu'ils constituent un fondement juridique permettant à la Région wallonne d'exercer son pouvoir de tutelle en matière de fiscalité communale, de déterminer quelles sont les taxes qui peuvent figurer au budget communal et de fixer les modalités de la tutelle d'intérêt général en cette matière";

Considérant que la partie adverse ne conteste pas l'analyse de la requérante au sujet de la nature de l'acte attaqué; qu'elle se borne à soutenir que la Région wallonne est compétente pour adopter les règles que cet acte contient;

Considérant, sans qu'il y ait lieu d'examiner la question si la Région wallonne et un ministre du Gouvernement de celle-ci sont compétents en la matière, ni partant d'interroger la Cour d'Arbitrage à ce sujet, il suffit de constater que la circulaire litigieuse, bien que se présentant sous ce vocable, revêt un caractère réglementaire; qu'il n'y va pas de simples renseignements ou d'explications quant à l'interprétation que l'autorité entend donner de textes qu'elle est chargée d'appliquer ou d'exécuter, ni même de simples lignes de conduite concernant l'organisation des services, voire les modalités selon lesquelles une tutelle s'exercera; qu'au contraire, cette circulaire et son annexe ajoutent à la législation et à la réglementation existantes des règles nouvelles qui présentent un degré certain de généralité et à la faveur desquels leur auteur a l'intention évidente d'obliger les communes à les respecter, sous peine de l'utilisation des moyens dont il dispose; que leur contenu révèle, en effet, que les dispositions arrêtées visent, sous la menace de l'exercice des procédés de tutelle dont le Ministre dispose, à supprimer les taxes communales hors celles qu'elles énumèrent, à imposer aux communes l'obligation d'abroger les règlements qui les avaient créées et réglées, avec effet au 1^{er} janvier 1998, et à leur interdire d'encore inscrire à leurs budgets les recettes y afférentes; qu'au surplus, pour les taxes encore autorisées, la circulaire et son annexe entendent en fixer, non seulement la "nomenclature", mais aussi leurs taux maximums et leur mode de calcul; qu'ainsi, sous le couvert d'une "circulaire", le Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne a entendu adopter des dispositions destinées à s'appliquer automatiquement aux cas individuels dont il devra connaître à l'occasion de l'exercice de son pouvoir de tutelle, sans qu'il puisse encore, sauf à méconnaître la règle "Patere legem quam ips efecisti", exercer le moindre pouvoir d'appréciation; que cette intention de rendre sa "circulaire" obligatoire est confirmée, du reste, par l'utilisation fréquente de termes impératifs;

qu'il s'ensuit que l'acte attaqué est un règlement qu'il est au pouvoir du Conseil d'Etat d'annuler;

Considérant que la requérante prend un moyen, le deuxième de sa requête en annulation, "de la violation de l'article 3, § 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat et des formes substantielles, en ce que le Ministre (...) n'a pas consulté la section de législation du Conseil d'Etat préalablement à l'adoption de l'acte attaqué, alors que (ladite disposition légale) impose, hors les cas d'urgence spécialement motivés, (cette) consultation pour tous les projets d'actes à caractère réglementaire";

Considérant que la partie adverse n'a pas répondu au moyen;

Considérant qu'en vertu de l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, les membres des exécutifs régionaux doivent, hors les cas d'urgence spécialement motivés, soumettre à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat "le texte (...) de projets d'arrêtés réglementaires"; qu'il y va d'une formalité substantielle touchant à l'ordre public qu'un ministre ne peut éluder en prenant, comme en l'espèce, sous l'apparence erronée d'une "circulaire" plutôt que sous la forme d'un arrêté, des dispositions revêtant un caractère réglementaire; que le moyen est manifestement fondé; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête en annulation;

Considérant que l'annulation de l'acte attaqué rend sans objet la demande de suspension,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la "circulaire" du 21 novembre 1997 du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Gouvernement wallon, relative au budget pour 1998 des communes de la Région wallonne, à l'exception des communes de la Région de langue allemande - Nomenclature et taux des taxes autorisées, publiée au Moniteur belge, le 6 décembre 1997, pp. 32.669 et suivantes

Article 2.

Il n'y a plus lieu de statuer sur la demande de suspension.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le onze mars 1900 nonante-huit par :

M. CLOSSET,	président de chambre,
M ^{me} NOTEBEART,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Chr. NOTEBEART

Ch.-L. CLOSSET.