Texte français (titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973).

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION D'ADMINISTRATION

A R R Ê T

n° 83.755 du 30 novembre 1999
A. 68.433/XII-1411

En cause : la commune de MAASMECHELEN,
ayant élu domicile chez
Me A. HAELTERMAN, avocat,
ayant son cabinet à BRUXELLES,
avenue de Tervueren 268 A

contre :

la Région flamande,
représentée par le Gouvernement flamand,
ayant élu domicile chez
Me B. STAELENS, avocat,
ayant son cabinet à BRUGES,
Canadesen Hof,
Bevrijdingslaan 4, bte 1.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XIIe CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 5 avril 1996, par laquelle la commune de MAASMECHELEN demande l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures du 8 février 1996 annulant la délibération du conseil communal de Maasmechelen du 3 octobre 1995 concernant l'établissement, pour l'exercice 1995, d'une taxe sur l'exploitation des prises d'eau souterraine;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J. LUST, auditeur;

Vu l'ordonnance du 22 juin 1999 ordonnant le dépôt au greffe du rapport et du dossier;

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

Vu l'ordonnance du 20 juillet 1999, fixant l'affaire à l'audience du 28 septembre 1999;

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

Entendu, en leurs observations, Me V. RAMPELBERG, avocat, qui comparaît pour la partie requérante, et Me N. DE CLERCQ, avocat, loco Me B. STAELENS, avocat, qui comparaît pour la partie défenderesse;

Entendu M. F. DE BUEL, premier auditeur, en son avis conforme;

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

1. Considérant que les éléments de la cause peuvent être résumés comme suit :

1.1. Le 7 juin 1994, le conseil communal de Maasmechelen décide d'établir, pour l'exercice 1994, une taxe communale sur les prises d'eau souterraine de catégorie C destinées à la distribution publique d'eau alimentaire.

1.2. Le 14 novembre 1994, la décision est annulée par le Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires intérieures au motif "que la taxe méconnaît l'intérêt général et compromet la gestion de la Communauté flamande".

Le 16 janvier 1995, la commune forme un recours en annulation contre cet arrêté. Ce recours est rejeté par l'arrêt n° 83.754 de ce jour.

1.3. Le 3 octobre 1995, le conseil communal de MAASMECHELEN décide à nouveau d'établir une taxe communale sur les prises d'eau souterraine de catégorie C destinées à la distribution publique d'eau alimentaire, cette fois pour l'exercice 1995.

La décision comporte les mêmes motifs que la délibération du conseil communal du 7 juin 1994.

1.4. La décision est suspendue par le gouverneur de la province du LIMBOURG le 23 novembre 1995. Les motifs de la suspension sont identiques aux motifs invoqués dans la décision par laquelle la délibération du conseil communal du 7 juin 1994 avait été suspendue.

1.5. Le 5 décembre 1995, le conseil communal décide de maintenir la décision suspendue. Les motifs de cette décision ne diffèrent pas non plus de ceux invoqués dans la décision de maintien du 13 septembre 1994.

1.6. La délibération du conseil communal est annulée par arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures du 8 février 1996. Cet arrêté, qui fait l'objet du présent recours, est motivé comme suit :

> "Considérant que tant la délibération du conseil du 3 octobre 1995 que la délibération justificative du 5 décembre 1995 reproduisent littéralement les délibérations respectives du conseil de Maasmechelen des 7 juin et 13 septembre 1994;
>
> Considérant que la délibération du conseil du 7 juin 1994 concernant l'établissement, pour l'exercice 1994, d'une taxe communale sur l'exploitation des prises d'eau souterraine de catégorie C pour lesquelles des zones de captage et de protection sont délimitées, a été annulée par l'arrêté du Ministre flamand des Travaux publics, de l'Aménagement du Territoire et des Affaires intérieures du 14 novembre 1994;
>
> Considérant que l'arrêté ministériel d'annulation du 14 novembre 1994 a été envoyé, le 16 novembre 1994, par recommandé à l'administration communale de Maasmechelen; que l'administration communale a formé, le 16 janvier 1995, un recours en annulation contre cet arrêté devant le Conseil d'État; que l'administration communale a reçu et pris connaissance de l'arrêté ministériel d'annulation;
>
> Considérant qu'en faisant référence à l'arrêté ministériel d'annulation du 14 novembre 1994, tous les arguments qu'il fait valoir font intégralement partie du présent arrêté; que dès lors l'obligation de motivation formelle est respectée;
>
> Considérant que le recours formé devant le Conseil d'État n'annule ni ne suspend l'exécution de l'arrêté ministériel d'annulation du 14 novembre 1994; que l'administration communale méconnaît de manière flagrante l'autorité du pouvoir de tutelle; que selon la jurisprudence constante du Conseil d'État, tout nouvel acte doit tenir compte des points de vue adoptés précédemment par l'autorité de tutelle dans les mêmes affaires;
>
> Considérant que les délibérations du conseil de Maasmechelen des 3 octobre et 5 décembre 1995 ne comportent aucun élément neuf par rapport aux délibérations du conseil des 7 juin et 13 septembre 1994; que les motifs de l'arrêté ministériel d'annulation du 14 novembre 1994 ne sont même aucunement pris de façon concrète en considération; qu'en reproduisant purement et simplement une délibération du conseil qui a été annulée par le ministre flamand qui a les affaires intérieures dans ses attributions et qui est chargé de la tutelle administrative, l'administration communale de Maasmechelen se rend coupable d'insubordination;

Considérant que la délibération du conseil de Maasmechelen du 3 octobre 1995 méconnaît dès lors l'intérêt général et compromet la gestion de la Communauté flamande";

L'arrêté d'annulation est notifié par un pli du 8 février 1996;

2.1. Considérant, en ce qui concerne l'intérêt, que la partie requérante expose dans son dernier mémoire qu'elle souhaite obtenir "réparation d'une irrégularité", qu'en tant qu'administration publique qui a pris une décision dans le cadre de ses compétences, elle a toujours intérêt à défendre la légalité de cette décision devant le Conseil d'État, qu'avec un arrêt d'annulation en main, elle occupera une position plus favorable pour demander un dédommagement au juge ordinaire et qu'elle sera plus forte pour instaurer une taxe pour les exercices à venir;

2.2. Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie défenderesse conteste l'intérêt actuel de la partie requérante en ce sens que, dans la mesure où elle ne peut plus percevoir la taxe instaurée, la seule possibilité de réclamer réparation devant le juge civil est insuffisante pour que l'on puisse reconnaître à un requérant l'intérêt légalement requis pour former un recours en annulation et que trouver une solution à un conflit qui s'éternise entre les parties n'est pas un intérêt direct, mais seulement un intérêt éventuel, autrement dit un intérêt portant sur des affaires futures;

2.3. Considérant que la partie requérante a formé un recours contre l'annulation d'un règlement du conseil communal qui était en vigueur pendant l'exercice 1995; qu'un arrêt d'annulation rétablit l'ordre juridique initialement fixé par le conseil communal; que le seul fait que le temps écoulé ne permet plus d'encore adopter des arrêtés, au moment où le Conseil d'État statue, pour pourvoir à l'exécution concrète du règlement n'empêche pas la commune, en tant qu'administration agissant de manière autonome, de conserver un intérêt à faire constater que son organe n'a pas approuvé un règlement irrégulier;

3.1. Considérant que, dans son premier moyen, la partie requérante conteste la thèse défendue dans l'arrêté attaqué et empruntée à l'arrêté d'annulation du 14 novembre 1994, selon laquelle, en vertu de l'article 2 de la loi du 16 mars 1957, la Vlaamse Watermaatschappij (VWM), la seule société qui peut entrer dans le champ d'application de la taxe, est exempte notamment de toutes impositions communales "à raison des immeubles, des objets et du personnel affectés à l'établissement ou à l'exploitation des services de distributions d'eau"; que

selon elle, conformément à l'arrêt de la Cour de cassation du 20 septembre 1968 qui considère que les eaux prélevées ne sont pas attachées de manière durable au fonctionnement de l'entreprise, la taxe est établie "sur l'exploitation proprement dite de captages d'eau souterraine (alors que) seul le taux (...) est modulé et varie en fonction de la surface et du type de zone de protection"; que dans ce premier moyen, elle invoque également subsidiairement le détournement de pouvoir dès lors qu'en tant qu'autorité de tutelle la partie défenderesse n'était pas habilitée à se substituer à un redevable pour invoquer elle-même le droit à l'exemption de la taxe sans que la VMW n'ait invoqué l'exemption de la taxe dont elle bénéficiait;

Considérant qu'en un deuxième moyen, la partie requérante conteste la thèse défendue dans l'arrêté attaqué en ce qui concerne l'applicabilité de la délibération du conseil communal de Mechelen-aan-de-Maas du 9 mai 1950 qui accorda à la Société nationale des distributions d'eau l'autorisation "d'installer et d'entretenir, sans redevance ou indemnité, sur et sous le domaine communal, des canalisations, appareils, chambres de vannes, réservoirs, etc., nécessaires aux services de distribution d'eau en projet"; qu'elle estime que la délibération du conseil communal a une portée très restreinte, que cette délibération est par ailleurs inconstitutionnelle en ce que la commune renonce à son droit de lever des taxes (première branche) et qu'elle est interprétée erronément dès lors qu'elle concerne uniquement le patrimoine communal et non le territoire communal (deuxième branche);

Considérant que dans la deuxième branche du troisième moyen, la partie requérante s'oppose au motif invoqué dans l'arrêté attaqué selon lequel elle méconnaîtrait l'autorité du pouvoir de tutelle et serait insubordonnée; qu'elle estime que ce motif ne peut être rattaché aux raisons que l'autorité de tutelle peut invoquer pour annuler une décision soumise à son contrôle, à savoir la violation des principes de bonne administration, de la politique générale ou des intérêts de l'autorité supérieure; qu'elle estime également qu'en adoptant un arrêté complètement neuf, elle n'a pas pu s'opposer à l'autorité liée à une décision de l'autorité de tutelle ni fait preuve d'insubordination, d'autant qu'elle a attaqué cette décision en formant un recours en annulation;

3.2. Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante s'oppose à la position adoptée dans le rapport de l'auditorat selon laquelle les moyens mentionnés sous 3.1 visent la motivation surabondante de l'arrêté d'annulation; qu'elle estime que cette surabondance ne ressort pas du texte de l'arrêté

attaqué; que la partie défenderesse expose également dans son dernier mémoire que ces motifs ne sont pas accessoires, que chacun d'entre eux fonde adéquatement l'arrêté d'annulation et que l'examen de leur légalité a son importance parce que les parties risquent de tourner en rond;

3.3. Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner si les considérations de l'arrêté d'annulation auxquelles ont trait les deux premiers moyens et la deuxième branche du troisième moyen sont regardées comme des motifs d'annulation autonomes; qu'en effet, dans la première branche du troisième moyen, la partie requérante attaque un autre motif de l'arrêté d'annulation et que, dans son rapport, l'auditeur a conclu au non-fondement de ce moyen de sorte que si on peut se rallier à cette conclusion, il apparaît que la décision attaquée trouve un fondement légal dans ce motif, ce qui doit en tout état de cause conduire au rejet du recours;

4.1. Considérant que, dans la première branche du troisième moyen, la partie requérante critique le motif selon lequel la répercussion de la taxe sur le coût de l'eau potable "méconnaît l'intérêt général et compromet la gestion de la Communauté flamande"; qu'elle explique qu'il n'est pas démontré ni certain non plus que la taxe communale sera répercutée sur le prix de l'eau et que, si tel était quand même le cas, cette répercussion n'emporterait qu'une répartition plus juste des charges occasionnées par un service public - ce qui servirait donc l'intérêt général - étant donné qu'actuellement seule le collectivité de Maasmechelen doit supporter les effets des limitations fixées par l'arrêté de l'Exécutif flamand du 27 mars 1985 pour les zones de captage d'eau; qu'elle estime également que la taxe est susceptible de procurer à la commune des moyens supplémentaires pour subventionner les habitants à qui les limitations imposées portent concrètement préjudice, un procédé qui ne peut être regardé comme un dédommagement proprement dit, mais qui se rapproche plutôt de l'"indemnité de réparation" que le législateur décrétal a lui-même instaurée en adoptant le décret du 24 janvier 1984; qu'elle soutient enfin que la légalité d'un règlement-taxe ne peut être évaluée en fonction de l'affectation du produit de la taxe;

4.2. Considérant que dans son mémoire en réponse, la partie défenderesse soutient, en résumé, que le décret du 24 janvier 1984 portant des mesures en matière de gestion des eaux souterraines prévoit la possibilité d'obtenir une indemnité de réparation, que le produit d'une taxe doit servir au financement de la commune et ne peut être affecté à un objectif déterminé, que la taxe occasionnera nécessairement une augmentation du prix de l'eau alors que le prix de l'eau de

consommation doit être maintenu le plus bas possible parce que le captage et la distribution sont une mission d'utilité publique et que le fait d'imposer une indemnité supplémentaire rend l'exécution de la réglementation malaisée;

4.3. Considérant que dans son mémoire en réplique, la partie requérante soutient que la référence à l'"intérêt général" et à la "gestion de la Communauté flamande" ne peut supporter la confrontation au critère d'une tutelle administrative prudente dès lors qu'elle ne trouve pas dans le dossier administratif de justification de la thèse selon laquelle le prix de l'eau va augmenter; qu'elle soutient également que prétendre que le produit de la taxe était affecté procède d'une interprétation erronée, que la Région flamande a elle-même instauré une taxe sur la pollution des eaux de surface et que l'autonomie communale ne permet pas que la partie défenderesse annule une délibération du conseil communal en faisant référence au préjudice porté à sa gestion, ainsi qu'il est indiqué dans l'arrêt du Conseil n° 15.973 du 10 juillet 1973 en cause de la commune d'ETTERBEEK;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie requérante ajoute encore que, si les règles d'indemnisation prévues dans le décret du 24 janvier 1984 visent à empêcher que des actions d'envergure soient intentées, cela ne signifie pas pour autant que ce raisonnement puisse également être suivi pour définir la notion d'"intérêt général" dans le cadre de la tutelle d'annulation parce qu'ainsi toute mesure devant occasionner une hausse de prix devra être considérée comme méconnaissant l'intérêt général; qu'elle souligne à nouveau que la Région flamande a elle-même instauré une taxe sur l'exploitation des eaux souterraines et qu'elle conclut que la commune ne s'est pas vu soustraire le pouvoir autonome de lever pareilles taxes;

4.4. Considérant que, dans son arrêt n° 83.754 de ce jour, le Conseil d'État a jugé que le moyen résumé ci-avant était non fondé et a ensuite rejeté la demande dans son entier; que l'exposé fait dans cet arrêt est reproduit ici intégralement; qu'accessoirement la partie requérante ne peut comparer adéquatement sa situation à celle faisant l'objet de l'arrêt n°15.973 du 10 juillet 1973 en cause de la commune d'ETTERBEEK dès lors que, si dans cette affaire l'autorité de tutelle n'a pas été jugée compétente pour justifier l'annulation d'une délibération du conseil communal par la violation de l'intérêt général tirée de la méconnaissance d'une nouvelle réglementation qui n'était pas encore entrée en vigueur, en l'espèce la violation de l'intérêt général réside dans le souci d'éviter une hausse du prix de

l'eau alimentaire, souci déjà inscrit dans les dispositions décrétales en vigueur concernant les indemnités octroyées dans les zones de captage,

D É C I D E :

Article 1er.

Le recours est rejeté.

Article 2.

Les dépens du recours, liquidés à la somme de quatre mille francs, sont mis à la charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles en audience publique, le trente novembre 1900 nonante-neuf, par la XIIe chambre, composée de :

MM.	J. DE BRABANDERE,	président de chambre,
	A. VANDENDRIESSCHE,	conseiller d'État,
	J. BAERT,	conseiller d'État,
Mme	S. DOMS,	greffier.

Le greffier, **Le président,**

S. DOMS **J. DE BRABANDERE**

TRADUCTION ÉTABLIE CONFORMÉMENT À L'ARTICLE 63, ALINÉA 1ER, DES LOIS SUR LE CONSEIL D'ÉTAT COORDONNÉES LE 12 JANVIER 1973.