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° 83.756 du 30 novembre 1999
A. 75.605/XII-334
A. 77.832/XII-1137

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 septembre 1997, par laquelle la commune de MAASMECHELEN demande l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures du 9 juillet 1997 annulant la délibération du conseil communal de Maasmechelen du 18 septembre 1996 concernant l'établissement, pour l'exercice 1996, d'une taxe sur l'exploitation des prises d'eau souterraine;

Vu la requête introduite le 12 mars 1998, par laquelle la commune de MAASMECHELEN demande l'annulation de l'arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures du 19 janvier 1998 annulant la délibération du conseil communal de Maasmechelen du 2 septembre 1997 concernant l'établissement, pour l'exercice 1997, d'une taxe sur l'exploitation des prises d'eau souterraine;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M. J. LUST, auditeur;

Vu les ordonnances des 22 juin 1998 et 4 novembre 1998 ordonnant le dépôt au greffe des rapports et des dossiers;

Vu la notification des rapports aux parties et les derniers mémoires régulièrement échangés;

Vu les ordonnances 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 Affaires intérieures.

Le recours introduit contre cet arrêté par la commune de Maasmechelen est rejeté par l'arrêt n° 83.754 de ce jour.

1.3. Le 3 octobre 1995, le conseil communal de Maasmechelen décide de nouveau d'établir une même taxe communale, cette fois pour l'exercice 1995.

1.4. Cette décision du conseil communal est annulée le 8 février 1995 par le Ministre flamand des Affaires intérieures.

Le recours formé contre cet arrêté par la commune de Maasmechelen est rejeté par l'arrêt n° 83.755 de ce jour.

1.5. Le 18 septembre 1996, la commune décide à nouveau d'établir une même taxe communale, cette fois pour l'exercice 1996.

1.6. La décision du conseil communal est suspendue par le gouverneur le 21 mars 1997 pour cause de violation de l'intérêt général. Sur le fond, le gouverneur motive son arrêté de suspension de la même façon que ses arrêtés concernant les décisions du conseil communal pour les exercices 1994 et 1995 mentionnées sous 1.1. et 1.3.

1.7. Finalement, après que le conseil communal l'eut maintenue le 6 mai 1997, la délibération du conseil communal du 18 septembre 1996 est annulée par le Ministre flamand des Affaires intérieures le 9 juillet 1997.

L'arrêté d'annulation, objet du premier recours, est motivé comme suit :

"Considérant qu'en vertu de l'article 2 de la loi du 16 mars 1957 la Société nationale des distributions d'eau était exempte de toute contribution au profit de l'État, ainsi que de toutes impositions provinciales et communales, à raison des immeubles, des objets et du personnel affectés à l'établissement ou à l'exploitation des services de distributions d'eau; qu'en vertu de l'arrêté royal du 16 avril 1987, la VMW bénéficie des mêmes avantages et exemptions que l'ancienne Société nationale des distributions d'eau;

Considérant que selon la délibération du conseil communal de Maasmechelen du 18 septembre 1996, la délimitation de la surface comme zone de protection par 'décret ministériel' emporte une lourde charge pour la population et le développement, ainsi qu'il résulte d'un nombre non exhaustif d'exemples qui font apparaître qu'en vertu de cette délibération du conseil communal le produit de la taxe permet à la commune de mener une politique de subvention à l'égard des habitants qui sont confrontés à de lourds investissements consécutivement aux interdictions ou dispositions réglementaires applicables à la surface désignée comme zone de protection; que selon la délibération du conseil communal, la base d'imposition proposée n'est pas le volume d'eaux souterraines captées, mais bien la surface délimitée des zones de captage et des zones de protection; que la taxe n'est donc pas établie sur l'exploitation même des prises d'eau souterraine, mais bien en raison de l'existence des surfaces protégées, à savoir des immeubles affectés à l'exploitation des services de distributions d'eau;

Considérant que cet objectif est encore confirmé dans la disposition déterminant la tarification de la taxe qui fixe un autre taux d'imposition selon la nature des zones de protection; que l'exemption de l'imposition dont question ci-dessus est intégralement applicable à cette taxe;

Considérant qu'en dépit du fait que le règlement-taxe soit formulé de manière générale, seule la Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening est redevable au cours de la période pour laquelle la taxe est d'application, à savoir l'année 1996, dès lors qu'elle est la seule société de distributions d'eau de catégorie C sur le territoire de la commune de Maasmechelen; qu'ainsi qu'il est démontré ci-dessus, la VMW est exemptée de cette taxe, ce qui implique que le règlement-taxe est sans objet et inexécutable";

1.8. Le 2 septembre 1997, le conseil communal décide pour la quatrième fois d'établir une même taxe. Cette fois pour l'exercice 1997.

Après suspension par le gouverneur de la province le 10 octobre 1997 et maintien, le 2 décembre 1997, par le conseil communal, cette délibération est annulée par le Ministre flamand des Affaires intérieures le 19 janvier 1998. Le motif de l'annulation est identique au motif invoqué dans l'arrêté d'annulation du 9 juillet 1997.

2.1. Considérant qu'il y a lieu de joindre les causes; que toutes deux concernent en effet l'annulation, sur la base d'un motif identique, d'une délibération du conseil communal de Maasmechelen instaurant une taxe communale;

3.1. Considérant, en ce qui concerne l'intérêt, que la partie requérante expose dans son dernier mémoire dans l'affaire A. 75.605/XII-334 qu'elle souhaite obtenir réparation d'une irrégularité commise par la partie défenderesse, 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 a la possibilité d'établir la taxe, qu'elle pourra occuper 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;

3.2. Considérant que, dans son dernier mémoire dans l'affaire A. 77.832/XII-1137, 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 reconnaître à un requérant l'intérêt légalement requis pour former un recours en annulation;

3.3. 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 1996, respectivement 1997; 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 peut-être plus d'encore adopter des arrêtés à ce moment 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;

4.1. Considérant, sur le fond, que les deux délibérations attaquées ne comportent qu'un seul motif d'annulation; que ce motif peut être résumé comme suit : le règlement-taxe est effectivement rédigé en des termes généraux, mais il n'y a qu'un seul redevable pour l'année soumise à l'application du règlement, à savoir la Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening; en vertu de l'article 10 de l'arrêté royal du 16 avril 1987, cette société jouit des mêmes exemptions et avantages que la Société nationale des distributions d'eau; en vertu de l'article 15 de la loi du 26 août 1913 instituant une Société nationale des distributions d'eau, modifié par l'article 2 de la loi du 16 mars 1957 modifiant certaines dispositions fiscales relatives à la Société nationale des Distributions d'Eau, cette dernière est exempte "de toute contribution au profit de l'État, ainsi que de toutes impositions provinciales et communales, à raison des immeubles, des objets et du personnel affectés à l'établissement ou à l'exploitation des services de distributions d'eau"; dès lors, en vertu de cette disposition, la Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening est exemptée de la taxe que le conseil communal de Maasmechelen a instaurée car cette taxe "n'est pas établie sur l'exploitation même des prises d'eau souterraine, mais bien en raison de l'existence de surfaces protégées, à savoir des immeubles affectés à l'exploitation des services de distributions d'eau"; dès lors que la Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening est exemptée de la taxe et qu'elle est l'unique personne redevable au cours de l'année soumise à l'application du règlement-taxe, le règlement est "sans objet et inexécutable";

4.2. Considérant que, dans son rapport, le membre compétent de l'auditorat a invoqué d'office que la compétence de l'autorité de tutelle se limite aux cas dans lesquels il est constaté que la décision de l'autorité communale viole la loi ou est contraire à l'intérêt général, tel qu'il est défini à l'article 30, § 5, du décret du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes, alors qu'il ne ressort pas de l'arrêté d'annulation attaqué, qui doit être motivé formellement, que l'absence de contribuables non

exemptés et l'impossibilité qui en résulte de mettre la taxe en oeuvre dans la pratique et de la percevoir constitueraient une violation de la loi ou seraient contraires à l'intérêt général, de sorte que la partie défenderesse a excédé les limites de son pouvoir de tutelle;

4.3. Considérant que la partie requérante expose dans ses derniers mémoires qu'elle a toujours contesté que la Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening serait exemptée de la taxe, mais que pour le surplus elle se rallie au raisonnement selon lequel l'impossibilité de percevoir une taxe ne constitue pas une violation de la loi ou est contraire à l'intérêt général;

4.4. Considérant que la partie défenderesse fait valoir dans ses derniers mémoires que le fait que le règlement est sans objet et est également inexécutable peut bel et bien constituer un motif d'annulation parce que l'adoption d'un règlement dépourvu de toute signification quant au fond se heurte au principe de réglementation prudente et que l'adoption d'un règlement inexécutable viole le principe de confiance et de sécurité juridique;

4.5. Considérant que l'arrêté d'annulation attaqué se fonde sur le principe que la Vlaamse Maatschappij voor Watervoorziening est exempte de la taxe instaurée par la commune de Maasmechelen; que, partant de cette prémisse, et abstraction faite de la question de savoir si elle est exacte en droit, il est constaté que les arrêtés d'annulation attaqués n'établissent pas de lien entre ce fait et les motifs d'annulation qui définissent la compétence de l'autorité de tutelle et qui sont fixés à l'article 30, § 3, alinéa 1er, et § 5, du décret du 28 avril 1993 portant réglementation, pour la Région flamande, de la tutelle administrative des communes; que c'est précisément ce lien, cependant, qui doit permettre au Conseil d'État de déterminer si la partie défenderesse est restée dans les limites des compétences qui lui sont attribuées; que, dans ce sens, il ne peut s'inférer des arrêtés attaqués que la partie défenderesse a exercé légitimement ses pouvoirs; que, dès lors que les arrêtés d'annulation doivent être formellement motivés, conformément à l'article 30, § 3, du décret du 28 avril 1993, la partie défenderesse n'est pas fondée à combler les lacunes des arrêtés attaqués par la justification post factum qu'elle donne dans son dernier mémoire; que le moyen pris de l'excès de pouvoir est fondé,

D É C I D E :

Article 1er

Les affaires n[os] A.75.605/XII-334 et 77.382/XII-1137 sont jointes.

Article 2

Sont annulés :

- l'arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures du 9 juillet 1997 annulant la délibération du conseil communal de Maasmechelen du 18 septembre 1996 concernant l'établissement, pour l'exercice 1996, d'une taxe sur l'exploitation des prises d'eau souterraine;
- l'arrêté du Ministre flamand des Affaires intérieures du 19 janvier 1998 annulant la délibération du conseil communal de Maasmechelen du 2 septembre 1997 concernant l'établissement, pour l'exercice 1997, d'une taxe sur l'exploitation des prises d'eau souterraine;

Article 3

Les dépens des recours, liquidés à la somme de quatorze mille francs, sont mis à la charge de la partie défenderesse.

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.