

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 85.728 du 29 février 2000

A.88.563/VI-15.360

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

contre :

la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement.

**LE PRESIDENT DE LA VI^e CHAMBRE DU CONSEIL D'ETAT,
SIEGEANT EN REFERE,**

Vu la requête introduite le 21 décembre 1999 par la Ville de Namur, qui demande la suspension de l'exécution de la circulaire du 30 septembre 1999 du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, relative au "budget pour 2000 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Région de langue allemande", publiée au Moniteur belge le 22 octobre 1999;

Vu la requête introduite le même jour par la même requérante, qui demande l'annulation de ladite circulaire;

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

Vu le rapport de M. LOMBAERT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 9 février 2000 fixant l'affaire à l'audience du 24 février 2000 à 10.00 heures;

Vu la notification du rapport et de l'ordonnance de fixation aux parties;

Rapport fait par M. CLOSSET, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me VAN LAER, loco Me HIERNAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante et M. RONVAUX, premier attaché, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M.LOMBAERT, auditeur;

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

Considérant que la partie adverse soulève une première exception d'irrecevabilité; qu'elle observe que la requérante n'établit pas que le collège des bourgmestre et échevins a bien été autorisée par le conseil communal à introduire la demande de suspension et a bien décidé de l'introduire;

Considérant que la requérante a produit une délibération du 15 décembre 1999 du conseil communal autorisant le collège des bourgmestre et échevins à introduire un recours en suspension et un recours en annulation de la circulaire attaquée; qu'il ressort, par ailleurs, d'une délibération du 20 décembre 1999 dudit collège que ce dernier a décidé d'introduire l'un et l'autre de ces recours et chargé son conseil d'y procéder, ce que ce dernier a fait le lendemain 21 décembre 1999;

que le prescrit des articles 123, 8°, et 270, alinéa 2, de la nouvelle loi communale a ainsi été respecté; que l'exception ne peut être accueillie;

Considérant que la partie adverse soulève une deuxième exception d'irrecevabilité de la demande de suspension pour tardiveté; qu'elle soutient que, lorsqu'un acte est notifié à son destinataire, sa publication est sans incidence sur le délai de recours en annulation de cet acte devant le Conseil d'Etat et qu'en l'espèce, la circulaire attaquée a été notifiée "début octobre 1999" à la commune requérante, de sorte que ledit délai de recours était expiré lorsque sa requête a, le 21 décembre 1999, été introduite; qu'elle ajoute qu'à supposer qu'il faille considérer que ce délai ne devait prendre cours qu'au jour de la publication de cette circulaire au Moniteur belge, soit le 22 octobre 1999, la prescription aurait également été atteinte, car en vertu des articles 4, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et 17, § 3, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnée le 12 janvier 1973, cette prescription est acquise le soixantième jours ayant suivi la date de la publication, soit en l'espèce le 21 décembre 1999; qu'elle souligne que, selon les règles de calcul des délais, prévues à l'article 88 dudit règlement de procédure, "la date du 21 décembre 1999 se situe 60 jours après la date du 22 octobre 1999";

Considérant qu'aux termes de l'article 17, § 3, des lois coordonnées précitées, "la demande de suspension est introduite par un acte distinct de la requête en annulation et au plus tard avec celle-ci"; qu'il a été satisfait à cette exigence en l'espèce, les deux requêtes en suspension et en annulation ayant été introduites le même jour, soit le 21 décembre 1999;

Considérant qu'en vertu de l'article 4, alinéa 3, du règlement de procédure les recours en annulation

d'actes, de règlements ou de décisions administratives "sont prescrits soixante jours après (qu'ils) ont été publiés ou notifiés", lorsqu'ils doivent faire l'objet d'une publication ou d'une notification; que ce délai, comme le prévoit l'article 88 du même règlement, ne comprend pas le jour de dies a quo, mais bien le dies ad quem;

Considérant que les parties qualifient différemment la circulaire attaquée, la requérante y voyant un acte réglementaire qui devait être publié, la partie adverse y voyant une simple recommandation qu'il lui suffisait de notifier; que l'exception est ainsi liée à l'examen de la troisième exception soulevée par la partie adverse;

Considérant que la partie adverse soulève, en effet, une troisième exception d'irrecevabilité justifiée par le fait que, selon elle, la circulaire attaquée ne revêt aucun caractère réglementaire, qu'elle ne contient qu'un ensemble de recommandations à l'attention des communes et que, partant, elle ne forme pas un acte annulable; qu'elle rappelle que les circulaires ministérielles n'ont, par elles-mêmes, aucune force obligatoire; qu'elle souligne que, contrairement à ce que soutient la requérante, la circulaire attaquée ne modifie nullement la notion d'"exercices antérieurs", contenue dans les articles 5 et 43 de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale; qu'elle affirme que le ministre a seulement entendu préciser le sens que l'autorité de tutelle donnait à l'article 4, § 2, de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales, article qui dispose que les droits établis dans les rôles sont comptabilisés aux recettes de l'exercice au cours duquel ces rôles sont rendus exécutoire; qu'elle rappelle que, suivant les articles 5 et 43 du règlement général précité, l'exercice financier proprement dit et les

exercices antérieurs doivent être distingués, mais qu'un problème se pose du fait que l'article 4, § 2, de la loi du 24 décembre 1996, s'il prévoit le rattachement à un exercice déterminé des droits établis dans les rôles de taxes et leur comptabilisation aux recettes de l'exercice au cours duquel les rôles sont rendus exécutoires, est muet sur la question si ces droits doivent être comptabilisés à l'exercice financier proprement dit ou aux exercices antérieurs du compte de l'exercice de rattachement; que, sur ce point, deux interprétations sont, selon elle, possibles : ou bien, comme elle le pense, l'inscription des recettes contenues dans les rôles concernés doit se faire à l'exercice proprement dit du compte de l'année où les rôles sont rendus exécutoires; ou bien, comme le pense la requérante, l'inscription desdites recettes doit se faire aux exercices antérieurs dudit compte; qu'en présence du silence de la loi sur un point qui ne pouvait être réglé par elle, elle soutient que l'autorité de tutelle n'est en rien sortie de son rôle en proposant une interprétation des textes qui, n'ayant qu'une valeur de recommandation, ne lie pas les administrations concernées et ne leur fait, partant, pas grief;

Considérant que la requérante soutient, elle, que la circulaire attaquée contient une disposition réglementaire qu'il est au pouvoir du Conseil d'Etat d'annuler et, dès lors, de suspendre; qu'elle observe qu'en effet, cette circulaire, en son point 6 intitulé "Perception des recettes", énonce ce qui suit :

" Je vous rappelle (...) qu'en vertu, notamment, de l'article 4 de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales, les droits établis dans les rôles sont comptabilisés aux recettes de l'exercice proprement dit au cours duquel lesdits rôles sont rendus exécutoires. C'est pourquoi j'insiste sur l'intérêt de rendre les rôles de taxes exécutoires dans le courant de l'exercice auquel ils se rattachent. En effet, cette manière de procéder assure à la commune une prise en compte équilibrée d'année en année de l'ensemble de ses recettes fiscales qui influent sur le calcul des coefficients et quotients fiscaux utilisés pour la détermination de la quote-part dans le Fond des communes";

que, selon elle, la circulaire porte ainsi "une modification manifeste de la notion d'exercices antérieurs expressément prévue par l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale"; qu'elle rappelle :

- qu'aux termes de l'article 43 de cet arrêté :
" tous les mouvements de la comptabilité budgétaire et générale sont enregistrés en cours de l'exercice où ils se produisent.
Les opérations budgétaires imputables à un autre exercice sont spécifiés par l'indication de cet exercice";
- que, suivant l'article 5 du même arrêté :
" Il est établi au sein du budget une distinction entre le service ordinaire et le service extraordinaire et, au sein de chacun de ceux-ci, entre l'exercice financier proprement dit et les exercices antérieurs";
- que, selon l'article 4, § 2, de la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales :
" Les droits établis dans les rôles sont comptabilisés aux recettes de l'exercice au cours duquel les rôles sont rendus exécutoires";

qu'à la lumière de ces textes, elle constate qu'"aucune commune ne pouvant faire apparaître à son compte d'exercice un droit constaté par un rôle rendu exécutoire après la clôture de l'exercice concerné, celui-ci et les recettes qui en découlent apparaîtront nécessairement dans la comptabilité de l'exercice suivant", mais que "les recettes fiscales ainsi perçues concernent un exercice financier différent de celui dans lequel il se retrouve et que la référence à cet exercice par l'indication d'un millésime à l'article budgétaire concerné reste indispensable, (car) la notion d'exercices antérieurs prévue par l'article 5, alinéa 3, de l'arrêté royal du 2 août 1990 portant le règlement général de la comptabilité communale n'a jamais été supprimée de la comptabilité budgétaire (et) l'article 4, § 2, de la loi du 24 décembre 1996 précitée ne précise (...) nullement que les droits litigieux doivent être comptabilisés aux recettes de l'exercice propre, mais bien de l'exercice au cours duquel les rôles sont rendus exécutoires, permettant ainsi logiquement aux communes de maintenir le millésime de l'exercice d'imposition et d'avoir (,par là,) connaissance des produits fiscaux année par année"; qu'elle soutient, dès lors,

qu'en imposant aux communes de comptabiliser les droits établis dans les rôles aux recettes de l'exercice proprement dit au cours duquel lesdits rôles sont rendus exécutoires, la circulaire attaquée modifie l'arrêté royal du 2 août 1990 précité;

Considérant qu'une circulaire ministérielle n'est pas destinée à modifier les règles de droit et ne revêt, dès lors, pas en principe le caractère réglementaire qui justifierait son annulation par le Conseil d'Etat; qu'il en est ainsi lorsqu'elle se borne à énoncer de simples règles de conduite, des renseignements ou des explications concernant, notamment, la législation ou la réglementation existantes, voire lorsqu'elle propose une interprétation non contraignante de celles-ci; qu'il n'est notamment pas interdit à une autorité de tutelle de fournir, par voie de circulaire, aux administrations communales soumises à son contrôle une interprétation de la loi et des règlements dont elle assure l'exécution ou le respect, pour autant toutefois qu'elle ne s'attribue pas, par là, le pouvoir de fixer des normes nouvelles dont l'effet équivaldrait à celui de véritables règles de droit et dont elle entendrait imposer le respect par l'utilisation des moyens dont elle dispose;

Considérant qu'en l'espèce, le point 6 contesté de la circulaire attaquée se borne à "rappeler" l'article 4 de la loi du 14 décembre 1996 précitée, à "insister" sur l'intérêt qu'il y a de rendre les rôles de taxes exécutoires dans le courant de l'exercice auquel ils se rattachent et à expliquer que cette manière de procéder permet d'assurer une prise en compte équilibrée, d'année en année, de l'ensemble des recettes fiscales qui influencent le calcul des coefficients et quotients fiscaux utilisés pour la détermination de la quote-part dans le Fonds des communes; qu'on ne trouve dans ce texte aucun terme impératif, ni une intention avérée du ministre de rendre obligatoire son interprétation des dispositions applica-

bles, ni un volonté de sanctionner à l'avenir, lors de la mise en oeuvre de son pouvoir de tutelle, les communes qui s'écarteraient de cette interprétation; qu'il y va seulement d'une recommandation proposée comme conforme à une bonne gestion; que la circulaire litigieuse ne revêt, partant, aucun caractère réglementaire; que l'exception doit être accueillie;

Considérant qu'il suit de ce qui précède que, ne revêtant aucun caractère réglementaire, la circulaire litigieuse ne devait pas, en principe, être publiée; que la publication au Moniteur belge, à laquelle la partie adverse a néanmoins procédé, est sans incidence sur le calcul du délai de recours; que ce délai prenait cours, en vertu des dispositions visées lors de l'examen de la deuxième exception d'irrecevabilité, à compter du jour de la notification; qu'il ressort du dossier de la requérante que la circulaire attaquée lui a été adressée par un courrier qu'elle a reçu le 12 octobre 1999; que le délai de recours, qui a pris cours le 13 octobre 1999 a expiré le lundi 13 décembre 1999; qu'introduite le 21 décembre 1999, la demande est, partant, tardive; que la deuxième exception d'irrecevabilité doit également être accueillie,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La demande de suspension est rejetée.

Article 2.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le vingt-neuf février deux mille par :

MM. STRYCKMANS, premier président,

HARMEL, greffier.

Le Greffier,

Le Premier Président,

P. HARMEL.

J.-J. STRYCKMANS.

Monsieur le président CLOSSET ayant participé au délibéré et légitimement empêché, a été remplacé pour le présent prononcé par Monsieur le premier président STRYCKMANS.