

Numéro du rôle : 2872
Arrêt n° 166/2004 du 28 octobre 2004

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, posée par le Tribunal de première instance de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 4 décembre 2003 en cause de la s.c.r.l. Intercommunale Vereniging « Land van Aalst » contre la commune de Sint-Lievens-Houtem, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 15 décembre 2003, le Tribunal de première instance de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, interprété en ce sens que l'exemption doit être appliquée dans tous les cas, sans faire de distinction à cet égard pour les activités qui ne relèvent pas de l'intérêt communal, pour celles qui ne sont pas effectuées en tant que pouvoir public ou celles qui ont lieu sur le marché concurrentiel, viole-t-il le principe d'égalité et l'interdiction de discrimination (articles 10 et 11 de la Constitution) ? »

Le Conseil des ministres et la commune de Sint-Lievens-Houtem ont introduit chacun un mémoire et un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 25 mai 2004, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 16 juin 2004, après avoir invité le Conseil des ministres à faire connaître, dans un mémoire complémentaire à introduire le 9 juin 2004 au plus tard, son point de vue sur l'applicabilité de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 au litige pendant devant le juge *a quo*, applicabilité qui est mise en cause par la commune de Sint-Lievens-Houtem aux pages 3 et 4 de son mémoire en réponse.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire complémentaire.

A l'audience publique du 16 juin 2004 :

- ont comparu :

. Me E. Flamée, avocat au barreau d'Audenarde, pour la commune de Sint-Lievens-Houtem;

. Me P. Peeters, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et J. Spreutels ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

En application d'un règlement-taxe de la commune de Sint-Lievens-Houtem, la s.c.r.l. Intercommunale vereniging « Land van Aalst » a été avisée de deux enrôlements d'office à la taxe communale sur l'apport et l'accueil de déchets dans des décharges agréées.

Ses réclamations contre ces taxations ayant été déclarées partiellement non fondées, l'intercommunale a demandé, devant le Tribunal de première instance de Gand, le dégrèvement de la taxe et, pour autant que de besoin, l'annulation de celle-ci. L'intercommunale fait valoir que la collecte et l'apport de déchets d'entreprise relèvent de sa mission et qu'en vertu de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, les intercommunales sont exemptes de toutes impositions, y compris celles établies par les communes.

La commune de Sint-Lievens-Houtem fait valoir que si l'exemption visée à l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 est totale et est interprétée en ce sens que l'exemption doit toujours être appliquée – sans faire de distinction entre les activités d'intérêt communal et celles qui ne sont pas d'intérêt communal ou entre les activités d'intérêt communal et les activités déployées sur le marché de la concurrence –, le principe d'égalité est violé. A la suite de cela, le juge *a quo* a posé à la Cour la question formulée plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres rappelle les faits de la cause et replace la disposition litigieuse dans son contexte historique, duquel elle déduit que l'exemption d'impôt accordée aux intercommunales était dictée par le souci de traiter les intercommunales de la même manière que les communes.

A.1.2. Concernant les arrêts dans lesquels la Cour a jugé que la disposition en cause n'était pas compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, le Conseil des ministres souligne que les dispositifs de ces arrêts doit être lu en combinaison avec leurs motifs décisifs. Il affirme que la Cour a jugé dans ces arrêts que la disposition en cause est justifiée lorsqu'elle a pour effet d'exempter les intercommunales des impositions auxquelles les communes ne sont pas soumises.

Selon le Conseil des ministres, l'exemption d'impôt repose sur un critère objectif et elle peut également être raisonnablement justifiée, puisque la commune elle-même n'est pas soumise aux impositions communales. La commune fait partie de l'intercommunale, en sorte que soumettre l'intercommunale aux impositions communales aboutirait à ce que la commune s'impose, tout au moins partiellement, des taxes communales à elle-même.

A.1.3. Le Conseil des ministres affirme également, en faisant référence à la jurisprudence de la Cour de cassation, que l'exemption des impositions communales en faveur des sociétés intercommunales ne connaît aucune exception.

A.2.1. La commune de Sint-Lievens-Houtem soutient, en se référant à la jurisprudence de la Cour, que l'exemption d'impôt visée à l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 n'est justifiée que (1) lorsqu'elle a pour effet d'exempter les intercommunales de taxes auxquelles les communes ne sont pas soumises et (2) lorsque l'exemption porte sur des tâches qu'une intercommunale assume en vue de remplir une « obligation communale ».

(1) Selon la commune de Sint-Lievens-Houtem, les communes qui apportent ou autorisent l'apport de déchets d'entreprise ne sont pas exemptées de la taxe litigieuse. Le règlement-taxe vise précisément à réaliser l'égalité de traitement, en taxant ceux qui sont responsables des déchets apportés. Il n'existe en outre aucune disposition législative ou décrétole en vertu de laquelle les communes devraient être exemptées d'une telle taxe. Le principe de l'immunité fiscale de l'autorité ne peut pas non plus être invoqué, étant donné que ce principe ne

vaut que pour les biens du domaine public ou pour des biens du domaine privé qui sont utilisés pour le service public, ce qui doit s'apprécier par rapport aux habitants de l'autorité taxatrice. Ceci signifie qu'il ne saurait être question d'une immunité pour des biens situés en dehors du territoire communal, puisqu'en dehors de ce territoire, la commune ne peut prester des services qui puissent être qualifiés de services publics ou de services d'intérêt général à l'égard de la commune où les biens sont situés. En outre, la taxe litigieuse ne porte pas sur des biens, mais sur une activité. La commune de Sint-Lievens-Houtem considère qu'il n'existe pas non plus d'exemption en faveur de la commune taxatrice elle-même et qu'il n'existe aucun principe juridique en vertu duquel une autorité ne pourrait pas se taxer elle-même. Le fait que se taxer soi-même aboutit dans la pratique à une opération neutre ne constitue pas une raison pour qu'il faille exempter d'autres sujets de droit de la taxe et ne peut pas non plus justifier une telle exemption. Etant donné, dès lors, qu'il n'existe pas d'exemption en faveur des communes, l'exemption des intercommunales ne peut pas être considérée comme justifiée.

(2) La commune de Sint-Lievens-Houtem considère qu'il peut se déduire du décret du 2 juillet 1981 sur les déchets que la collecte de déchets d'entreprise est soustraite à l'intérêt communal. Ce décret oblige en effet les producteurs de déchets d'entreprise à valoriser ces déchets ou à les éliminer, à leurs propres frais. Contrairement à la collecte des déchets ménagers, qui doit être considérée comme une compétence exclusivement communale, l'élimination des déchets d'entreprise doit être considérée comme une tâche des producteurs. Le fait que les producteurs doivent supporter les frais de cette élimination implique qu'ils doivent payer, directement ou via une refacturation, les taxes éventuelles qui sont dues à cette fin. De ce fait, l'acte par lequel la commune se taxerait elle-même ne conduirait pas à une opération neutre; la taxe doit en effet être répercutée sur le producteur. Lorsqu'une intercommunale ou une commune souhaite se consacrer à la collecte de déchets d'entreprise, cette intercommunale ou cette commune doit être considérée comme une entreprise de traitement de déchets en faveur de laquelle il ne saurait y avoir d'exemption fiscale sans violation du principe d'égalité.

A.2.2. Si l'exemption fiscale visée dans la disposition en cause s'appliquait à l'élimination des déchets d'entreprise, cette disposition serait contraire au principe d'égalité, selon la commune de Sint-Lievens-Houtem, puisqu'elle aurait pour effet que les intercommunales peuvent opérer en exemption d'impôt sur le marché privé, alors que les personnes privées sont soumises à une taxe. Contrairement à la collecte des déchets ménagers, la collecte de déchets d'entreprise est en effet une activité économique qui est exercée sur le marché de la concurrence, sur lequel de nombreuses entreprises du secteur privé sont actives. Les intercommunales et les entreprises privées sont, selon la commune de Sint-Lievens-Houtem, totalement comparables sur le plan de l'activité déployée et des nuisances environnementales et autres qu'elles génèrent. Le critère de distinction, à savoir la forme juridique, ne peut être tenu pour pertinent au regard de l'objectif poursuivi. L'exemption a en outre des effets disproportionnés sur le plan de la liberté de commerce et d'industrie, puisqu'elle crée une distorsion de concurrence dont la nécessité n'est pas démontrée. Contrairement à la question de savoir, par exemple, si l'exemption fiscale en faveur de Belgacom viole le principe d'égalité, il n'est en effet pas question ici d'activités qui étaient exercées à l'origine dans l'intérêt général et qui ont abouti ultérieurement sur le marché de la concurrence et pour lesquelles l'entreprise publique bénéficie temporairement encore d'une exemption afin de s'adapter aux exigences du marché libéralisé.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres observe qu'il n'appartient pas à la Cour d'arbitrage d'apprécier si la collecte et l'apport de déchets d'entreprise ressortissent à l'objet statutaire de l'association intercommunale « Land van Aalst » et il renvoie, à cet égard, à l'énumération non limitative qui accompagne la définition de l'objet statutaire de l'intercommunale visée; cette énumération n'exclut pas que la collecte et l'apport de déchets d'entreprise tombent aussi sous cet objet statutaire. En outre, en cas de prétendue contradiction avec les statuts, d'autres moyens de droit sont ouverts, tel qu'un recours auprès de l'autorité de tutelle, qui peut suspendre ou annuler tout acte des organes de l'intercommunale qui serait contraire à la loi ou aux statuts ou qui léserait l'intérêt général.

A.3.2. Le Conseil des ministres observe également que la commune de Sint-Lievens-Houtem ne voit aucune objection d'inconstitutionnalité lorsque l'activité d'une intercommunale ressortit à son objet statutaire et concerne une tâche d'intérêt communal. Selon le Conseil des ministres, on n'aperçoit dès lors pas pourquoi de telles objections existeraient lorsque l'activité de l'intercommunale ne relève pas de son objet statutaire. Même dans ce cas, une justification raisonnable à l'exemption fiscale des intercommunales continue en effet d'exister; soumettre l'intercommunale aux impositions communales aboutirait en effet à ce que la commune s'impose, au moins partiellement, des taxes communales à elle-même.

A.4. Dans son mémoire en réponse, la commune de Sint-Lievens-Houtem affirme que l'exemption fiscale figurant à l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 ne s'applique pas à la taxe qui est contestée dans l'instance pendante devant le juge *a quo*.

La commune souligne que l'exemption fiscale en faveur des intercommunales est fondée sur le pouvoir visé à l'article 170 de la Constitution, de déterminer « les exceptions dont la nécessité est démontrée ». Faisant référence à la jurisprudence de la Cour, la commune considère que les paragraphes de cet article de la Constitution qui ont trait aux communautés et aux régions, d'une part, et aux communes et provinces, d'autre part, ont une portée similaire et que, par l'article 356 de la loi ordinaire du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, le législateur fédéral a renoncé à sa compétence de juger encore de la nécessité des limitations de compétences fiscales en ce qui concerne les matières des déchets et de l'eau. L'exemption visée à l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 ne s'applique dès lors plus aux taxes sur l'eau et sur les déchets. Bien que la Cour ait abouti à cette conclusion après avoir examiné la relation entre les impositions fédérales et régionales, la manière extensive et absolue dont le législateur fédéral a renoncé à toute compétence fiscale dans les matières des déchets et de l'eau et dont il a dès lors renoncé aussi implicitement au pouvoir d'apprécier si une exemption fiscale était encore nécessaire a pour conséquence que l'exemption établie en faveur des intercommunales n'a manifestement pas seulement disparu en ce qui concerne les impositions régionales, mais bien en ce qui concerne toutes les impositions sur les déchets et sur l'eau.

A.5.1. En réponse à une question posée par la Cour, le Conseil des ministres conteste, dans un mémoire complémentaire, le point de vue défendu par la commune de Sint-Lievens-Houtem concernant l'applicabilité de la norme en cause au litige dont est saisi le juge *a quo*.

A.5.2. Les arrêts invoqués par la commune de Sint-Lievens-Houtem concernent uniquement le pouvoir du législateur fédéral de déterminer, sur la base de l'article 170, § 2, de la Constitution, les exceptions dont la nécessité est démontrée, relativement aux impositions communautaires ou régionales. Le Conseil des ministres considère que la Cour ne s'est nullement prononcée sur la portée de la compétence du législateur fédéral de déterminer, sur la base de l'article 170, § 4, de la Constitution, les exceptions dont la nécessité est démontrée, relativement aux impositions communales.

Le Conseil des ministres fait observer que l'autonomie des provinces et des communes en tant qu'entités territoriales décentralisées diffère fondamentalement de l'autonomie des communautés et des régions. L'autonomie des communautés et des régions est protégée parce que la répartition des compétences entre l'Etat fédéral, les communautés et les régions est établie par la Constitution ou en vertu de celle-ci. L'autorité fédérale ne peut en principe pas y porter atteinte de manière unilatérale. L'autonomie des pouvoirs territoriaux décentralisés est, par contre, définie par les législateurs fédéral, communautaires et régionaux, chacun dans sa sphère de compétence respective.

L'autonomie fiscale communale et provinciale ne peut pas non plus être assimilée à celle des communautés et des régions. Le Conseil des ministres renvoie, sur ce point, à la jurisprudence de la Cour, dans laquelle l'attention est attirée sur cette différence. Pour cette raison, la jurisprudence de la Cour concernant la compétence fiscale des communautés et des régions, inscrite à l'article 170, § 2, de la Constitution, ne peut pas être appliquée par simple extrapolation à la compétence fiscale communale.

A.5.3. Le Conseil des ministres considère en outre que l'article 170, § 4, de la Constitution indique seulement quel organe (plus spécifiquement le conseil communal) est compétent pour établir des impositions communales. Le pouvoir du législateur de déterminer, sur la base de l'article 170, § 4, de la Constitution, les exceptions dont la nécessité est démontrée, relativement aux impositions communales, porte exclusivement, dans cette interprétation, sur la possibilité qui est offerte au législateur de déroger à la règle en vertu de laquelle l'établissement de l'imposition requiert l'accord du conseil communal, en conférant à d'autres organes que le conseil communal la compétence d'établir des impositions. Le fondement de l'autonomie fiscale communale et le fondement juridique qui permet au législateur de limiter cette autonomie fiscale doivent dès lors être recherchés, tout comme pour les autres compétences communales, dans les articles 41 et 162 de la Constitution. C'est en application de ces dernières dispositions constitutionnelles que le législateur fédéral, qui était compétent pour régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales, a limité l'autonomie fiscale communale, par le biais de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986, en exemptant des impositions communales les associations intercommunales.

La compétence de principe pour régler la composition, l'organisation, la compétence et le fonctionnement des institutions communales a, certes, été transférée aux régions par la loi spéciale du 13 juillet 2001, avec effet au 1er janvier 2002. Ceci n'empêche toutefois pas que le législateur fédéral ait pu limiter, le 22 décembre 1986, la portée de l'autonomie fiscale communale, en exemptant les associations intercommunales de toute imposition communale. Le Conseil des ministres conclut dès lors que la disposition d'exemption contenue dans l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 est applicable au litige pendant devant le juge *a quo* puisque ce litige porte sur une cotisation relative à l'exercice d'imposition 1998.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales. Cet article est libellé comme suit :

« Sans préjudice des dispositions légales existantes, les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'Etat ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public. »

B.1.2. La commune de Sint-Lievens-Houtem fait valoir que la disposition en cause ne s'applique pas au litige pendant devant le juge *a quo*, puisqu'en adoptant l'article 356 de la loi du 16 juillet 1993 visant à achever la structure fédérale de l'Etat, le législateur fédéral aurait implicitement renoncé, en ce qui concerne les matières des déchets et de l'eau, à apprécier si l'exemption fiscale contenue dans l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 est nécessaire. Etant donné que le législateur fédéral aurait renoncé à toute compétence fiscale en ces matières, l'exemption visée ne serait plus applicable, selon la commune de Sint-Lievens-Houtem, et ceci non seulement en ce qui concerne les impôts régionaux mais également en ce qui concerne les impositions communales.

B.1.3. Conformément à l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, la loi détermine, relativement aux impositions communales, les exceptions dont la nécessité est démontrée. Sur la base de cette disposition, le législateur fédéral pouvait dispenser les intercommunales des impositions communales.

B.2. La question préjudicielle invite la Cour à dire si l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution, en tant que cette disposition est interprétée en ce sens que l'exemption qu'elle vise vaut pour des activités qui ne relèvent pas de l'intérêt communal, et pour des activités qui ne sont pas prestées « en qualité d'autorité » ou qui relèvent de la libre concurrence.

B.3. Lorsque les intercommunales exercent des activités qui peuvent être considérées comme relevant de la gestion d'objectifs d'intérêt communal, ces activités doivent être qualifiées d'activités accomplies « en qualité d'autorité », sans égard à la question de savoir s'il s'agit d'activités pour lesquelles les intercommunales sont en concurrence avec d'autres opérateurs économiques.

B.4. L'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales remplace l'article 17 de la loi du 1er mars 1922 « relative à l'association de communes dans un but d'utilité publique », en y ajoutant les mots « ou toute autre personne de droit public ».

La disposition litigieuse, tout comme la disposition qu'elle a remplacée, trouve sa source dans l'article 13 de la loi du 18 août 1907 relative aux associations de communes et de particuliers pour l'établissement de services de distribution d'eau (*Moniteur belge* du 5 septembre 1907). L'exemption fiscale des intercommunales a, au cours des travaux préparatoires de cette loi, été commentée comme suit :

« Les sociétés auxquelles s'applique le présent projet de loi sont créées dans un but d'intérêt public; elles assument la tâche de remplir une obligation communale : il paraît juste de leur faciliter l'accomplissement de cette tâche en leur accordant les avantages fiscaux dont jouiraient les communes qu'elles suppléent. » (*Pasin.*, 1907, p. 206)

Il peut se déduire de ces commentaires que le législateur entendait exempter les intercommunales de contributions auxquelles ne sont pas soumises les communes. Etant donné que les intercommunales exercent des activités qui se rapportent à la réalisation d'objectifs d'intérêt communal, le législateur a estimé qu'il était légitime de les soumettre au même régime fiscal que les communes.

B.5. En vertu de l'article 41 et de l'article 162, alinéa 4, de la Constitution, les communes ont le droit de s'associer, mais uniquement en vue de la gestion commune de matières d'intérêt communal.

B.6. Lorsqu'il exempte d'impôt, en termes généraux, les intercommunales, le législateur ne peut être réputé avoir eu l'intention d'édicter des dispositions incompatibles avec les articles 41 et 162, alinéa 4, de la Constitution.

L'exemption d'impôt visée à l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 doit dès lors être interprétée en conformité avec la Constitution, d'autant que seule cette interprétation trouve appui dans les travaux préparatoires cités au B.4.

B.7. Etant donné que la Constitution ne permet pas que la disposition litigieuse soit interprétée comme il est indiqué dans la question préjudicielle, celle-ci est sans objet et n'appelle pas de réponse.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

La question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 octobre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts