



Actes administratifs – Motivation – Règlement - taxe Principes et évolution jurisprudentielle

Boryana Nikolova

24-02-2014



Association de la Ville et des Communes
de la Région de Bruxelles-Capitale asbl
Vereniging van de Stad en de Gemeenten
van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw



Association de la Ville et des Communes de la Région de Bruxelles-Capitale asbl
Vereniging van de Stad en de Gemeenten van het Brussels Hoofdstedelijk Gewest vzw

La motivation du règlement-taxe

1. L'acte réglementaire en général
2. Le dossier administratif
3. Le règlement-taxe
4. Le but principal de la taxe et le but secondaire – éléments de motivation
5. « *Vu la situation des finances de la commune* » – une motivation suffisante ?
6. La motivation du rôle, de l'avertissement extrait de rôle, de la taxation d'office et de la réclamation
7. Conclusion



La motivation du règlement-taxe

1. L'acte réglementaire

- caractéristiques :
 - acte unilatéral et abstrait;
 - durable;
 - son illégalité peut être invoquée par voie d'exception;
 - sans obligation de motivation formelle (loi du 29.07.1991);
 - ... mais...motivé quand même;
 - en tant qu'acte administratif : une motivation matérielle.
- but de la motivation du règlement : « la légalité » et « intérêt général »
 - éviter l'arbitraire;
 - permettre à son destinataire de comprendre les raisons qui ont déterminé la décision. Le citoyen doit être suffisamment éclairé quant à l'opportunité d'introduire un recours contre le texte.

3



La motivation du règlement-taxe

1. L'acte réglementaire

- « *Est adéquate la motivation qui fonde raisonnablement la décision concernée.* », Cass., 5.02.2000, *Bull. cass.*, 2000, p. 285;
- « *Pas d'obligation de répondre à tous les arguments développés (...) mais indiquer les motifs déterminants de la décision.* », C.E., 13.11.1996, n° 63.048.

4



La motivation du règlement-taxe

1. L'acte réglementaire

- Motivation et contrôle effectué par le juge :
 - erreur de droit;
 - erreur manifeste d'appréciation;
 - erreur de fait;
 - erreur de qualification;
 - détournement de pouvoir .
- C.E., 5.02.1964, n° 10.424: tout acte doit reposer sur des motifs sauf à se verser dans l'arbitraire, ce qui serait incompatible avec l'essence même d'un état de droit.
- Bruxelles, 7.03.2008: *«(...) en l'absence de justification quant au choix des redevables, il est précisément impossible de vérifier que le choix opéré n'est pas arbitraire (...) cette exigence ne bat pas en brèche le principe de l'autonomie communale (...)»*

Appréciation : sur base du préambule du règlement et du dossier administratif.

5



La motivation du règlement-taxe

2. Elaboration du règlement – le dossier administratif

- moyen d'apprécier la légalité du règlement-taxe;
 - déduire les motifs de la décision grâce au dossier administratif;
 - « la clé » de la motivation du règlement communal.
- 2.1. Contenu – interprétation au sens large – toute pièce
- 2.2. Moment de son établissement– lors de la préparation de l'acte et tolérances
- 2.3. Communication du contenu du dossier administratif
- principe de la publicité de l'administration – art. 32 CST, loi du 11 avril 1994;
 - justification d'un intérêt – non;
 - C.E., 18.06.1997, n° 66.860: la dérogation à l'accès est à interpréter de façon restrictive.

Le juge ne recherche pas lui-même les objectifs et les motifs du règlement.

6



La motivation du règlement-taxe

1. L'acte réglementaire en général
2. Le dossier administratif
- 3. Le règlement-taxe**
4. Le but principal de la taxe et le but secondaire – éléments de motivation
5. « *Vu la situation des finances de la commune* » – une motivation suffisante ?
6. La motivation du rôle, de l'avertissement extrait de rôle, de la taxation d'office et de la réclamation
7. Conclusion

7



La motivation du règlement-taxe

3. Transposer ces principes au règlement-taxe – implications

- caractéristiques du règlement-taxe : un acte réglementaire;
- autonomie communale et l'intérêt général;
- mode d'exercice de la compétence : décentralisation;
- limites de l'autonomie et contrôle de l'autorité de tutelle;
- hiérarchie des normes : non-respect – exemple : C.E., 12.06.2012, Inforum n° 219721.

8



La motivation du règlement-taxe

4. Le but de la taxe

- but principal – budgétaire;
- but secondaire – divers : incitation/dissuasion, juste dosage de la démarche sous peine d'illégalité;
- impact sur la motivation du règlement : égalité et non-discrimination

Cass., 28.06.2001: Le but budgétaire assorti d'une motivation doit permettre de comprendre la différence de traitement entre les redevables avec **un degré d'approximation**.

Cass., 14.03.2008 : « *L'exigence de justification objective et raisonnable n'implique pas que l'autorité (...) doive fonder celle-ci sur des constatations et des faits devant être prouvés concrètement devant le juge, ni apporter la preuve que la distinction ou l'absence de distinction aura nécessairement des effets déterminés. Il suffit qu'il apparaisse raisonnablement qu'il existe ou qu'il peut exister une justification objective pour ces différentes catégories* ».

9



La motivation du règlement-taxe

5. Le but de la taxe – « Vu l'état des finances de la commune » – une motivation suffisante?

- C.E., 20.10.2011, n° 215.929 : L'objectif financier se déduit de l'adoption-même du règlement **sans qu'il ne soit** besoin d'en trouver d'indications dans le dossier administratif;

Conseil d'Etat : Lever une taxe constitue une « **prérogative** » du conseil communal **sans contrôle**. Quant à l'opportunité – une justification budgétaire « *intrinsèque* » suffirait mais prudence face au juge judiciaire qui semble être plus restrictif ;

- Liège, 20.06.2001 : Il **n'est pas requis** que le règlement-taxe indique le but de la taxe. (seuls les motifs du DA suffisent);
- Civ. Liège, 27.05.2010 : « *L'examen du préambule ne relève que des considérations budgétaires, [mais pas] des raisons concrètes, précises et pertinentes appelant à la taxation de certains terrains et pas d'autres (...)* Le règlement **viole les principes d'égalité** et de non-discrimination (...) »;
- Gand, 15.12.2009 – une taxe « **rentable** » **mais sans aucune justification** quant au traitement des redevables si ce n'est qu'au cours du litige ne permet pas au juge d'en **vérifier à suffisance** le motif;

10



La motivation du règlement-taxe

5. Le but de la taxe – « Vu l'état des finances de la commune » – une motivation suffisante?

- Mons, 14.01.2011, Inforum n° 262412: « C'est en outre vainement que la ville soutient que l'opérateur n'est pas discriminé par rapport aux autres opérateurs (...). En effet, **l'absence de discrimination** entre les personnes appartenant à **une même catégorie importe peu** dès lors que, comme en l'espèce, **la différence de traitement entre différentes catégories de personnes ne repose pas sur une justification raisonnable.** »
- Bruxelles, 13.12.2012, Inforum n° 280280: « Il ressort du **préambule au règlement et du dossier administratif** que la taxe a pour but d'améliorer la situation financière de la commune.(...) Un tel motif suffit à justifier l'adoption d'une taxation communale qui est destinée normalement à **prélever les moyens nécessaires** pour financer l'ensemble de ses dépenses et des politiques qu'elle entend mener sur son territoire. »

11



La motivation du règlement-taxe

6. La motivation du rôle, de l'avertissement extrait de rôle, de la taxation d'office et de la réclamation

- Le rôle – pas de motivation car basé sur le règlement, mais controversé;
- L'avertissement extrait de rôle – acte individuel, motivation par référence admise, contre Cour d'appel de Liège 20.06.2001 :
« Un règlement-taxe communal ne peut être déclaré illégal au motif qu'il ne ferait pas mention du but de la taxe, et ne contiendrait pas des considérations de droit et de fait servant de fondement à la décision (...). L'exigence d'une motivation formelle du règlement serait contraire au principe de l'autonomie communale (...). La loi du 29.07.1991 (...) n'est applicable qu'aux actes juridiques unilatéraux à portée individuelle et non aux actes à portée réglementaire. Un avertissement-extrait de rôle ne peut être déclaré irrégulier à défaut de motivation formelle. En effet, l'art. 3 de la loi du 29.07.1991 n'est applicable que pour les actes administratifs susceptibles d'être annulés par le Conseil d'Etat, ce qui n'est pas le cas de l'avertissement-extrait de rôle, qui est susceptible de recours suivant les règles de la procédure fiscale. »
- La taxation d'office – notification – acte individuel;
- La réclamation (recours organisé) – acte individuel.

12



La motivation du règlement-taxe

Conclusion

- limitation de l'autonomie et partant de la souveraineté de l'autorité;
- un contrôle qui n'est pas d'opportunité;
- un équilibre à réaliser entre l'autonomie communale et l'obligation de motiver;
- une multitude d'instances interviennent pour vérifier la « *bonne* » motivation : Tutelle, Conseil d'Etat, juge judiciaire.

Qu'est-ce que motiver une décision ?

« *Motiver une décision, c'est l'expliquer, c'est exposer le raisonnement de droit et de fait, le syllogisme qui lui sert de fondement* » (D. LAGASSE)

« *C'est extérioriser dans son corps même ses prémisses logiques, en droit comme en fait, c'est de la part de l'auteur de l'acte, faire apparaître à l'intention des intéressés, la justification de la mise en œuvre de sa compétence en fonction d'une situation déterminée.* » (M.-A. FLAMME)

13



Merci de votre attention!

Boryana NIKOLOVA, Conseillère juridique
boryana.nikolova@avcb-vsgeb.be



www.avcb-vsgeb.be