

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 106.994 du 24 mai 2002

A. 79.630/XV-34
A. 79.628/XV-35
A. 79.629/XV-36

En cause :

la Ville de Huy,
ayant élu domicile chez
Me H. HIERNAUX, avocat,
rue J. Colson 49 bte 4
5000 Namur,

contre :

**1. la Députation permanente du
Conseil provincial de Liège,**
2. la Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J. PERILLEUX, avocat,
rue Bréderode 13
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 31 juillet 1998 par la ville de Huy, qui
demande l'annulation de :

- " 1. l'arrêté de la députation permanente de Liège du 12 mars 1998, par lequel cette dernière a annulé la délibération du conseil communal de la requérante du 23 décembre 1997 modifiant, pour les exercices 1998 à 2000, les centimes additionnels au précompte immobilier en les portant de 3.100 à 3.300;
2. l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 2 juin 1998 par lequel ce dernier a déclaré le recours de la requérante contre l'arrêté de la députation permanente sous 1 recevable, mais non accueilli, et a, en conséquence, annulé la décision du conseil communal de Huy du 23 décembre 1997 modifiant, pour les exercices 1998 à 2000, les centimes additionnels au précompte immobilier." (79.628/XV-35);

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

- " 1. la décision de la députation permanente de Liège du 12 mars 1998 par laquelle cette dernière a annulé la délibération du conseil communal de la requérante du 23 décembre 1997 portant le taux de la taxe communale sur les constructions et reconstructions de 5 à 20 francs par mètre cube pour les exercices 1998 à 2000;
- 2. la décision du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 2 juin 1998 par laquelle ce dernier a déclaré le recours de la requérante recevable, mais non accueilli, et a en conséquence annulé la décision du conseil communal de Huy du 23 décembre 1997 modifiant, pour les exercices 1998 à 2000, le règlement sur la taxe communale sur les constructions et reconstructions." (79.629/XV-36);

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

- " 1. l'arrêté du 26 mars 1998 de la députation permanente de Liège qui refuse partiellement d'approuver le budget de la requérante pour l'exercice 1998, arrêté par délibération du conseil communal du 23 décembre 1997;
- 2. l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 8 juin 1998 par lequel ce dernier a déclaré le recours de la requérante recevable, mais non accueilli et a, en conséquence, déclaré le budget pour 1998 de la Ville de Huy approuvé tel que modifié par la députation permanente du conseil provincial de Liège le 26 mars 1998." (79.630/XV-34);

Vu l'arrêt n° 76.146 du 7 octobre 1998 qui a joint les demandes de suspension en raison de leur connexité et qui a rejeté ces demandes;

Vu les demandes de poursuite de la procédure introduites par la requérante;

Vu les dossiers administratifs;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu les ordonnances du 29 octobre 2001 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport;

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

Vu les ordonnances du 16 avril 2002, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 15 mai 2002 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. QUERTAINMONT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me N. VAN LAER, loco Me H. HIERNAUX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Mme M. RENARD, attaché, comparaissant pour la première partie adverse, et Me R. CUNIN, loco Me J. PERILLEUX, avocat, comparaissant pour la seconde 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 les faits utiles à l'examen des recours se présentent comme suit:

1. Au cours de sa séance du 23 décembre 1997, le conseil communal de la partie requérante décide notamment de porter, pour les exercices 1998 à 2000, le taux des centimes additionnels au précompte immobilier de 3.100 à 3.300 et celui de la taxe communale sur les constructions et reconstructions de 5 à 20 francs par mètre cube; le conseil communal arrête également à cette date le budget pour l'exercice 1998.

2. Le 12 mars 1998, la députation permanente du conseil provincial de Liège annule les deux premières décisions de la partie requérante modifiant le taux des taxes précitées; ces annulations, qui constituent le premier objet des recours dans les affaires 79.628/XV-35 et 79.629/XV-36, se fondent essentiellement sur “une lésion de l'intérêt général”.

3. Le 26 mars 1998, la députation permanente du conseil provincial de Liège approuve, mais en le réformant, le budget de la partie requérante pour l'exercice 1998; la réformation concerne la modification ou l'annulation de six taxes communales, dont les deux taxes faisant l'objet des recours dans les deux affaires précitées.

Cet arrêté d'approbation partielle du budget constitue le premier acte attaqué dans l'affaire 79.630/XV-34.

4. Le 14 avril 1998, le conseil communal de la partie requérante décide d'introduire des recours contre les trois décisions précitées de la députation permanente auprès du Gouvernement de la Région wallonne.

5. Le 2 juin 1998, le Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne déclare les recours contre les décisions adoptées le 12 mars 1998 par la députation permanente du conseil provincial de Liège “recevable(s) et non accueilli(s)” et prononce l'annulation des décisions du 23 décembre 1997 de la commune requérante modifiant respectivement le taux des centimes additionnels au précompte immobilier et celui de la taxe sur les constructions et reconstructions.

Ces arrêtés, qui constituent le second objet des recours dans les affaires 79.628/XV-35 et 79.629/XV-36, sont motivés comme suit :

-En ce qui concerne les centimes additionnels au précompte immobilier:

" (...)

Considérant que la modification apportée par la Ville de Huy à son règlement-taxa consiste en un passage de 3100 à 3300 centimes additionnels au précompte immobilier.

Considérant que ce supplément d'imposition constitue une charge extraordinaire pour les redevables, le taux de 3300 centimes additionnels étant d'ailleurs le plus élevé en Région wallonne;

Considérant qu'au vu des résultats budgétaires présentés pour 1998, les rentrées attendues provenant de la modification du règlement-taxa, soit plus de 30.000.000 F, sont importantes mais non nécessaires à la viabilité des finances communales;

Considérant qu'il ressort des arguments présentés par le Conseil communal de Huy en sa séance du 14 avril 1998 que l'importance du taux des centimes additionnels s'explique par le fait que les rentrées fiscales résultant de cette taxe proviennent de l'imposition du site des centrales nucléaires à concurrence de 70 %;

Considérant que l'imposition anormalement élevée qui frappe la propriété immobilière concerne également d'autres contribuables; que le conseil justifie que le poids de cette taxe est globalement plus léger à supporter par la généralité des contribuables que, par exemple, le poids de la taxe sur l'enlèvement et le traitement des déchets ménagers;

Considérant qu'une telle conception des recettes fiscales globales de la commune ne règle en rien la situation des contribuables pris individuellement au regard du principe d'égalité;

Considérant que l'absence de prélèvements fiscaux communément pratiqués dans des domaines concernant la généralité des citoyens (tels les déchets ménagers) est compensée par des prélèvements anormalement élevés sur les seuls propriétaires de biens immobiliers, et plus particulièrement sur un seul site d'activité à concurrence de 70 %;

Considérant que ce transfert de charge fiscale aura le double effet, d'une part, d'accroître le coût de la production de l'électricité de ce site sur le territoire

de la commune et, d'autre part, de générer une discrimination et une inégalité devant l'impôt entre les propriétaires d'immeubles, ou plus généralement ceux qui sont tenus au paiement de l'impôt foncier, et les autres contribuables;

Considérant que l'augmentation des charges de production de l'électricité se répercutera en définitive sur les consommateurs, y compris ceux n'ayant aucun lien avec la commune;

Considérant que la décision du conseil reporte donc indirectement la charge fiscale sur des étrangers à la commune en renonçant à percevoir sur ses propres contribuables des taxes pour couvrir les dépenses de services dont ils bénéficient;

Considérant la politique de contrôle du prix de l'électricité au consommateur et les mesures tarifaires prises dans l'intérêt général;

Considérant que si toutes les communes wallonnes ayant l'opportunité de faire supporter aux entreprises installées sur leur territoire une part significative de la contribution au précompte immobilier prenaient une décision similaire à celle prise par le Conseil communal de Huy, les répercussions sur l'économie de la région seraient lourdes de conséquences et en tout cas contraires aux politiques nationale et régionale de relance économique et de maintien et création de l'emploi dans le cadre de la compétitivité internationale; qu'il appartient au Ministre de tutelle de veiller à ce que de telles mesures contraires à l'intérêt général ne (se) justifient pas le précédent de la ville de Huy;

Considérant que (par) la résolution du Conseil communal de Huy du 23 décembre 1997 de porter à 3.300 le taux des centimes additionnels au précompte immobilier blesse l'intérêt général;

(...)"

-En ce qui concerne la taxe sur les constructions et reconstructions :

" (...)

Considérant que la modification apportée par la ville de Huy à son règlement-taxé sur les constructions et reconstructions consiste en un quadruplement du taux qui passe de 5 F à 20 F par m³;

Considérant que ce supplément d'imposition, même s'il ne représente pas un montant très élevé de manière absolue, constitue néanmoins une charge supplémentaire pour un redevable déjà confronté à des dépenses importantes pour la réalisation de travaux de construction ou de reconstruction présentant généralement un caractère exceptionnel;

Considérant que l'impact attendu pour les finances communales de la modification du règlement-taxé est faible, la plus-value de 900.000 F estimée au budget initial primitif de la ville par rapport à l'inscription figurant au budget 1997 étant négligeable et non nécessaire au vu de la situation budgétaire;

Considérant que ce quadruplement du taux de la taxe accroît de manière disproportionnée et inéquitable la pression fiscale sur un petit nombre de contribuables eu égard à l'intérêt modeste pour les finances communales;

Considérant que la taxe n'est due qu'au-delà de 800 m³ de construction (limite augmentée s'il y a des enfants à charge), que cette limite, si elle pouvait se comprendre quand le taux de la taxe était fixé à 5F/m³, les frais inhérents à la perception de petits montants étant relativement trop importants, crée, par le quadruplement du taux, une différence de traitement injustifiée entre les redevables; qu'un abaissement de la limite susmentionnée n'aurait pas lésé les assujettis moins fortunés entreprenant de petites constructions, la taxe étant proportionnelle au cubage constaté; que la fixation de la limite à 800 m³ devient inopportune;

Considérant que l'exigibilité de la taxe ainsi augmentée, au-delà d'un certain volume de constructions revient pratiquement à établir une taxe sur un simple fait matériel; que ce fait établirait une capacité contributive particulière comme c'est le cas pour une taxe de luxe;

Considérant que le fait d'établir une construction ou une reconstruction ne démontre pas en soi l'existence de cette capacité contributive, même si la construction est d'une certaine importance;

Considérant que la capacité contributive particulière des redevables, obérée pendant la période des travaux, ne se rétablira au plus tôt qu'après la réalisation des constructions et la disposition de celles-ci qui générera un revenu réel ou supposé; qu'à partir de ce moment, les constructions ou reconstructions tomberont dans le régime général de l'impôt foncier au bénéfice principal de la commune;

Considérant que les modifications apportées par le Conseil communal de Huy le 23 décembre 1997 à son règlement sur les constructions et reconstructions blesse l'intérêt général;

(...)"

6. Le 8 juin 1998, le Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne déclare le recours introduit contre l'arrêté de la députation permanente approuvant partiellement le budget de la requérante pour 1998, "recevable et non accueilli"; le Ministre maintient dès lors ce budget tel qu'approuvé, moyennant réformation, par la députation permanente.

Il s'agit du second acte attaqué dans l'affaire 79.630/XV-34, dont la motivation essentielle est la suivante :

" (...)

Considérant que, dans son souci d'assurer la préservation de l'intérêt général, le Gouvernement wallon veille, notamment, à ce que les redevables échappent dans une certaine mesure à une double taxation sur le même objet; que la Région wallonne entend pour sa part exercer son pouvoir fiscal; qu'une harmonisation entre les divers prélèvements fiscaux effectués au niveau local et régional, jugée souhaitable au regard de l'intérêt général, ne peut se réduire à amener la Région wallonne à se réserver un domaine non utilisé par les communes ou les provinces, ce domaine étant à peu près inexistant; qu'une

modulation des recettes communales est au contraire praticable; que le choix des taxes communales qui ne devraient plus être levées n'est pas arbitraire mais correspond bien à des taxes à percevoir par la Région wallonne; que le Gouvernement wallon, de son côté, pour éviter qu'une atteinte trop importante ne soit ainsi portée aux finances locales, a prévu l'indexation du fonds des communes;

Considérant que le règlement de la ville de Huy du 28 janvier 1995 établissant des additionnels communaux à la taxe provinciale sur les distributeurs de carburants ou lubrifiants, pour les exercices 1995 à 2000, ne dispose plus d'aucune base de perception, la taxe provinciale ayant été abrogée;

Considérant que les règlements-taxes de la ville de Huy du 23 décembre 1997 modifiant les règlements communaux sur la taxe additionnelle au précompte immobilier et la taxe sur les constructions et reconstructions ont été annulés le 12 mars 1998 par la députation permanente du conseil provincial de Liège;

Considérant que par arrêté ministériel du 2 juin 1998, le recours du conseil communal de Huy contre les arrêtés d'annulation précités du 12 mars 1998 de la députation permanente n'ont pas été accueillis; que les règlements initiaux restent donc d'application;

Considérant que l'inscription dans le budget de la ville de Huy pour 1998 des taxes sur les pompes à essence en libre service; sur les immeubles inoccupés, inachevés, taudis; sur les ruines industrielles et assimilées; sur les distributeurs automatiques de billets de banque et guichets automatisés va à l'encontre du désir du Gouvernement wallon de modérer la fiscalité, pareilles taxes devant être levées par la Région wallonne et leur maintien dans le budget communal créant une double imposition néfaste pour les redevables; qu'au vu des résultats budgétaires présumés, l'import de ces taxes, soit 6.004.000 FB, est inutile pour les finances communales, que le boni propre à l'exercice est estimé à 5.406.205 FB et le boni global à 16.607.186 FB après suppression de ces taxes, des deux taxes annulées par la députation permanente et des additionnels à la taxe provinciale sur les distributeurs de carburants ou lubrifiants; que le maintien des quatre taxes en cause lèse l'intérêt général,

(...)"

Considérant que les trois recours portent sur des actes connexes et sont mus entre les mêmes parties; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que, à bon droit, la Région wallonne, seconde partie adverse, fait observer que les recours sont irrecevables en tant que dirigés contre les décisions de la députation permanente du conseil provincial de Liège, seules les décisions de l'autorité de recours, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne, qui se sont substituées à celles de la députation permanente, faisant grief et étant susceptibles d'un recours au Conseil d'Etat;

Considérant que dans son dernier mémoire, la seconde partie adverse conteste le maintien de l'intérêt à agir de la partie requérante; qu'elle fait valoir que la

ville de Huy n'a plus d'intérêt à ses recours dès lors qu'ils ont pour objet l'annulation d'actes de tutelle relatifs à des règlements-taxes communaux pour les exercices 1998 à 2000 ainsi qu'au budget pour l'exercice 1998; qu'elle explique que la partie requérante, quand bien même ses recours seraient fondés, n'est plus en mesure de modifier ses règlements-taxes ou son budget 1998 qui appartiennent au passé, sauf à violer les principes de non-rétroactivité et de sécurité juridique;

Considérant qu'une commune a toujours intérêt à contester des décisions de l'autorité de tutelle qui portent, à son estime, atteinte à son pouvoir de taxation et à son autonomie; qu'il s'ensuit que l'exception du défaut d'intérêt soulevée par la seconde partie adverse dans son dernier mémoire ne peut être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de ses recours, la commune requérante soulève un moyen (le premier de sa requête dans l'affaire 79.629/XV-36 et le quatrième de ses requêtes dans les affaires 79.628/XV-35 et 79.630/XV-34), moyen pris de "la violation des articles 41, 162, alinéa 2, et 170, § 4, de la Constitution, du principe de l'autonomie fiscale des communes, de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation interne, de l'absence de motivation formelle, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des formes substantielles et prescrites à peine de nullité"; qu'elle fait valoir qu'en vertu du principe d'autonomie fiscale, elle est libre de fixer sa fiscalité communale au niveau où elle l'entend, en fonction des caractéristiques propres à sa situation, et que la seule obligation qui pèse sur elle dans l'exercice de ce pouvoir est de respecter la législation en vigueur et l'intérêt général; qu'en ce qui concerne l'augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier, la requérante rappelle la présence sur son territoire d'un site nucléaire, précise que le précompte immobilier est perçu essentiellement à la charge des sociétés propriétaires de ce site, ce qui implique une fiscalité moins lourde à répartir entre les autres contribuables, et estime qu'elle a légitimement pu considérer que l'augmentation des centimes additionnels serait, à recettes comparables, plus équitablement répartie entre les contribuables que l'augmentation ou la création d'autres taxes; qu'en ce qui concerne l'augmentation de la taxe communale sur les constructions et reconstructions, la requérante fait valoir que cette taxe de 20 francs/m³ reste en deçà du plafond de 25 francs/m³ recommandé par la Région wallonne dans ses circulaires budgétaires et qu'il apparaît dès lors incompréhensible de considérer que cette taxe excède manifestement un taux raisonnable et instaure une rupture de l'uniformité relative des taux pratiqués par les autres communes; que la commune requérante souligne encore que plusieurs autres délibérations fiscales ont été prises par le conseil communal le 23 décembre 1997, délibérations qui forment un tout cohérent, et que l'on n'aperçoit pas la raison pour laquelle les autorités de tutelle ont estimé que

seules l'augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier et celle de la taxe sur les constructions et reconstructions blessent l'intérêt général; qu'elle en déduit qu'à supposer que les délibérations du 23 décembre 1997 blessaient l'intérêt général, c'est la totalité de la fiscalité communale qui aurait dû être revue et non simplement deux taxes particulières choisies arbitrairement par l'autorité de tutelle; que la requérante conclut qu'en supprimant arbitrairement certaines recettes, l'autorité de tutelle s'est substituée à la commune dans l'exercice des choix que cette dernière est seule fondée à faire dans la mise en oeuvre de son pouvoir fiscal autonome;

Considérant que la Région wallonne, seconde partie adverse, répond que le principe de l'autonomie fiscale des communes n'est pas absolu et est notamment limité par la tutelle administrative fondée sur l'intérêt général, souligne que l'autorité de tutelle décide elle-même et discrétionnairement de la manière dont elle organise sa tutelle, et rappelle que le Conseil d'Etat ne peut sanctionner l'autorité de tutelle que si celle-ci fait un usage abusif et déraisonnable de son pouvoir; qu'en ce qui concerne le contrôle sur les taux appliqués dans les divers règlements fiscaux communaux, la seconde partie adverse précise que l'autorité de tutelle doit empêcher que certaines taxes n'acquiescent un caractère prohibitif, et, à propos de la taxe sur les constructions et reconstructions, souligne qu'elle a surtout voulu condamner le quadruplement du taux et non le fait que ce taux est de 20 francs/m³; que par ailleurs, en ce qui concerne la réformation du budget de la ville de Huy pour 1998, la seconde partie adverse fait valoir qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de rejeter l'inscription dans le budget communal des taxes sur les pompes à essence en libre-service, sur les immeubles inoccupés, inachevés et les taudis, sur les ruines industrielles et assimilées, et sur les distributeurs automatiques de billets de banques et guichets automatisés, dans la mesure où la Région entend exercer son pouvoir fiscal relativement aux mêmes situations et dans la mesure où le maintien desdites taxes dans le budget communal est intolérable et aboutirait à créer une double imposition; que, dans son dernier mémoire, la seconde partie adverse précise que les actes attaqués ne constituent pas l'application automatique d'une norme préexistante, spécialement à propos du taux élevé des centimes additionnels au précompte immobilier, mais résultent d'un examen approfondi des circonstances de l'espèce qui l'a amenée à conclure à une violation du principe d'égalité entre les différents propriétaires fonciers hutois, ainsi qu'entre les propriétaires fonciers et les autres contribuables de la commune; que la Région souligne aussi que sa décision de supprimer certaines taxes communales est justifiée surtout par le souci de ne pas soumettre les citoyens hutois à une pression fiscale globale exagérée et qu'un tel souci relève de l'intérêt général dont l'autorité de tutelle peut et doit assurer la sauvegarde;

Considérant que la requérante invoque un autre moyen (le troisième de sa requête dans l'affaire 79.628/XV-35, le deuxième de sa requête dans l'affaire 79.629/XV-36 et le premier de sa requête dans l'affaire 79.630/XV-34), moyen pris de la violation de l'article 6 du décret régional wallon du 20 juillet 1989 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales, de l'absence de motivation formelle, du défaut de motivation interne et de la violation des formes substantielles ou prescrites à peine de nullité; qu'elle reproche aux actes attaqués de ne contenir que "des formules vagues, voire incohérentes, qui n'établissent nullement en quoi les délibérations annulées violent l'intérêt général"; qu'elle expose, en se référant à la doctrine ainsi qu'à plusieurs arrêts du Conseil d'Etat, que lorsqu'elle fait usage de son pouvoir d'annulation pour lésion de l'intérêt général, "l'autorité de tutelle doit indiquer très précisément en quoi la décision communale est contraire à l'intérêt général", et rappelle à cet égard qu'en vertu de l'article 6 du décret régional précité, ces motifs doivent être exprimés formellement dans l'acte de l'autorité de tutelle; qu'en ce qui concerne plus particulièrement l'augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier et celle de la taxe communale sur les constructions et reconstructions, la requérante fait valoir qu'il appartenait à l'autorité de tutelle d'indiquer concrètement et précisément en quoi les taux instaurés par la commune étaient manifestement déraisonnables, en faisant la démonstration qu'un principe supérieur exigerait de fixer un "taux idéal" à respecter pour toutes les communes, taux propre à assurer l'uniformité relative à laquelle se réfèrent les arrêtés attaqués; qu'en ce qui concerne par ailleurs le refus partiel d'approbation du budget communal, la commune requérante fait grief à l'autorité de tutelle de ne pas expliquer concrètement en quoi l'éventuelle existence d'une double taxation ayant un même objet contreviendrait à l'objectif de maintenir une politique fiscale équilibrée et harmonieuse dans le souci de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne; que la requérante conteste enfin, chiffres à l'appui, l'affirmation de l'autorité de tutelle selon laquelle la réduction des taxes communales concernées dans un domaine où une taxation régionale est envisagée se trouverait compensée par une indexation du Fonds des communes;

Considérant que la Région wallonne, seconde partie adverse, répond que les arrêtés attaqués sont explicitement motivés et mentionnent de manière suffisante les motifs matériels et juridiques sur lesquels ils se fondent; qu'à propos de cette motivation, elle renvoie à sa réfutation du moyen précédent et estime qu'elle a déjà suffisamment exposé qu'il n'est pas manifestement déraisonnable de prétendre que l'intérêt général est lésé par l'augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier ou par un quadruplement du taux de la taxe relative aux constructions et

reconstructions; que, dans son dernier mémoire, la Région wallonne fait encore valoir qu'il suffit que l'un des motifs des arrêtés d'annulation d'une autorité de tutelle soit fondé pour que ces arrêtés soient valides et estime, à cet égard, que la volonté de faire respecter le principe d'égalité entre les contribuables hutois, exprimée sans détour dans les motifs des arrêtés précités, suffit à les justifier sans qu'il soit besoin d'examiner le bien-fondé des motifs surabondants;

Considérant que la commune requérante soulève encore un moyen propre à sa requête dans l'affaire 79.630/XV-34, moyen pris de la violation de l'article 18 du décret du 20 juillet 1989, précité, et de la violation de la notion d'intérêt général; qu'elle fait valoir à cet égard que l'autorité de tutelle fait une application erronée de la notion d'intérêt général lorsqu'elle use de son pouvoir pour empêcher une commune de régler une matière qu'une autorité supérieure pourrait être amenée à régler elle-même; qu'elle souligne que la seule motivation de la modification du budget communal réside dans le souhait de la Région wallonne de lever, pour l'exercice fiscal 1998 ou au plus tard 1999, des taxes identiques à celles reprises dans ce budget mais relève que la Région n'a pas encore adopté de taxes sur les matières litigieuses; qu'elle en déduit que l'autorité de tutelle a violé l'intérêt général puisqu'elle entendait protéger une législation qui n'est pas encore en vigueur;

Considérant que la seconde partie adverse conteste cette interprétation et fait valoir qu'il n'est pas manifestement déraisonnable pour une autorité chargée d'une tutelle d'approbation du budget communal de soutenir que l'intérêt général requiert que la fiscalité demeure modérée et de considérer que le maintien des taxes querellées dans le budget communal créerait une double imposition néfaste pour les redevables;

Considérant, sur ces moyens réunis, que l'établissement d'un impôt communal est en vertu de la Constitution, notamment de ses articles 41, 162 et 170, § 4, une matière d'intérêt communal qu'il revient au conseil communal de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi, dont la nécessité est démontrée, et pour autant que, sous le contrôle de l'autorité de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général; que dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnu le Constituant; qu'il en résulte que l'autorité de tutelle ne peut, sous le couvert de l'intérêt général, imposer aux communes une obligation que la loi ne leur impose pas sans indiquer concrètement, dans chaque cas d'espèce et après une appréciation individuelle, les motifs spécifiques qui justifient cette exigence; qu'en effet, l'intervention de l'autorité de tutelle ne peut conduire à un automatisme dans l'application de normes à

des situations individuelles car la compétence de cette autorité est conçue de manière à ne la faire intervenir que chaque fois qu'elle est saisie d'une décision communale isolée; que par ailleurs, conformément à l'article 6 du décret wallon du 20 juillet 1989, en vigueur à l'époque de l'intervention des actes attaqués et qui prévoit que les décisions de tutelle portant annulation, refus d'approbation ou réformation d'une délibération communale doivent être motivées en la forme, il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si les motifs figurant dans pareilles décisions résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent du dossier administratif; que ce contrôle du juge administratif ne se limite pas à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi et d'abord la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par l'autorité de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale;

Considérant qu'en l'espèce, il appert des motifs du premier arrêté ministériel attaqué que l'autorité de tutelle a fondé sa décision d'annulation, en premier lieu, sur l'existence d'une discrimination que la délibération communale créerait entre les propriétaires fonciers hutois et les autres contribuables et, en second lieu, sur la répercussion sur les consommateurs de l'augmentation des charges de production de l'électricité et sur les conséquences sur l'économie de la Région contraires aux politiques de relance économique et de maintien et création de l'emploi;

Considérant qu'il ne ressort pas de cette motivation que l'arrêté litigieux serait le résultat d'un examen concret et individualisé des circonstances de l'espèce; qu'au contraire, l'autorité de tutelle, en relevant notamment que le passage de 3100 à 3300 centimes additionnels au précompte immobilier "constitue une charge extraordinaire pour les redevables" et que ce taux est "d'ailleurs le plus élevé en Région wallonne" paraît appliquer de manière automatique un "plafond", alors qu'elle est sans pouvoir pour fixer, de manière générale et abstraite, un taux maximal pour les centimes additionnels au précompte immobilier, un tel pouvoir étant réservé par la Constitution au législateur fédéral; que l'autonomie fiscale communale étant garantie par la Constitution, l'autorité de tutelle ne peut y substituer un intérêt supérieur, tel que notamment celui qui exigerait pour toutes les communes de respecter un taux idéal de taxation; que par son arrêt n° 72.369 du 11 mars 1998, le Conseil d'Etat a annulé la circulaire prise par la seconde partie adverse le 21 novembre 1997 et relative aux budgets pour 1998 des communes de la Région wallonne et à la nomenclature et au taux des taxes utilisées, circulaire qui prévoyait notamment que le taux des centimes additionnels ne pouvait augmenter pendant la durée de la "paix fiscale"; que par ailleurs, si l'on peut admettre, à l'instar de la seconde partie adverse, qu'une politique

fiscale communale soit susceptible d'avoir des répercussions sur les coûts économiques, ici le coût de production de l'électricité, encore convient-il que si l'autorité de tutelle prétend limiter ces répercussions, en considérant comme contraire à l'intérêt général une augmentation du coût de production de l'électricité, elle indique clairement et précisément, dans son arrêté d'annulation, les critères au moyen desquels elle entend les limiter; qu'enfin, la motivation de l'arrêté ministériel litigieux ne démontre pas non plus que la voie choisie par la ville de Huy serait discriminatoire pour les propriétaires immobiliers ou engendrerait une taxe foncière d'un montant prohibitif; qu'en effet, la seule circonstance que des différences de taux des centimes additionnels existent entre les communes wallonnes ne peut être considérée comme une violation du principe d'égalité, à peine de tenir pour discriminatoire l'existence même du précompte immobilier et de mettre à néant l'autonomie fiscale reconnue aux communes par le Constituant; qu'il résulte de ce qui précède que la motivation du premier arrêté ministériel attaqué ne démontre pas concrètement en quoi le taux des centimes additionnels au précompte immobilier tel que fixé par la requérante serait manifestement déraisonnable et lèserait l'intérêt général;

Considérant qu'il ressort des motifs du deuxième arrêté ministériel attaqué que l'autorité de tutelle a essentiellement fondé sa décision d'annulation sur la considération que "le quadruplement du taux de la taxe (sur les constructions et reconstructions) accroît de manière disproportionnée et inéquitable la pression fiscale sur un petit nombre de contribuables eu égard à l'intérêt modeste pour les finances communales";

Considérant que la motivation de l'arrêté attaqué ne démontre pas en quoi l'augmentation de la taxe sur les constructions et reconstructions décidée par la ville de Huy excéderait manifestement une limite raisonnable et blesserait l'intérêt général; que l'arrêté litigieux est à tout le moins ambigu lorsqu'il relève que "ce supplément d'imposition ... ne représente pas un montant très élevé de manière absolue", pour ensuite considérer que "ce quadruplement du taux de la taxe accroît de manière disproportionnée et inéquitable la pression fiscale"; qu'il n'est par ailleurs pas contesté que le taux de 20 francs par mètre cube choisi par la ville reste inférieur au montant maximal de 25 francs par mètre cube figurant dans les circulaires budgétaires de l'autorité régionale de tutelle, en sorte qu'il est paradoxal qu'une taxe qui reste inférieure au plafond préconisé par la Région soit considérée comme excessive par la même autorité;

Considérant que le troisième arrêté ministériel attaqué, relatif au refus partiel d’approbation du budget de la commune requérante, est motivé essentiellement par la considération que “le Gouvernement wallon veille à ce que les redevables échappent dans une certaine mesure à une double taxation sur le même objet”, que “la Région wallonne entend pour sa part exercer son pouvoir fiscal”, et que “le choix des taxes communales qui ne devraient plus être levées n’est pas arbitraire mais correspond bien à des taxes à percevoir par la Région wallonne”;

Considérant qu’une telle motivation n’est pas admissible puisqu’elle revient à admettre implicitement que l’autorité de tutelle puisse réformer le budget communal pour le seul motif que la Région pourrait faire usage de son pouvoir fiscal sur les mêmes bases taxables que celles choisies par une commune; que l’explication avancée par la seconde partie adverse dans son mémoire en réponse, selon laquelle le maintien des taxes concernées dans le budget communal est intolérable puisqu’il aboutirait à une double imposition, ne peut davantage être admise étant donné qu’à l’époque de l’intervention de l’acte attaqué, la Région wallonne n’avait pas encore réellement exercé son pouvoir fiscal dans la matière couverte par les taxes communales rejetées, aucun décret fiscal n’ayant encore été adopté à cette fin; qu’il s’ensuit que l’autorité de tutelle a fait une application erronée de la notion d’intérêt général en usant de son pouvoir pour empêcher une commune de réglementer une matière fiscale qu’une autorité supérieure pourrait être amenée à réglementer elle-même; que par ailleurs l’adage “non bis in idem” ne constitue pas un principe général de droit applicable en l’espèce et ne s’oppose pas à la coexistence de deux impôts comparables levés par des pouvoirs taxateurs différents, la circonstance que la Région wallonne pourrait établir des taxes semblables aux taxes levées par la ville de Huy ne privant aucunement la commune de son pouvoir fiscal étant donné que les exceptions à la compétence fiscale des communes doivent, en vertu de l’article 170, § 4, de la Constitution, être établies expressément par le législateur fédéral; qu’en tout état de cause, des considérations tenant à l’équité ou à la pure opportunité ne peuvent justifier que l’autorité de tutelle se substitue à l’autorité communale compétente dans ses choix de politique fiscale; qu’en effet, dans l’exercice de son autonomie reconnue par la Constitution, la commune choisit librement les taxes qu’elle entend lever ou augmenter et celles qu’au contraire elle souhaite ne pas lever ou augmenter;

Considérant qu’il résulte des développements qui précèdent que les arrêtés ministériels attaqués ne reposent pas sur des motifs juridiquement admissibles et que la seconde partie adverse a excédé ses compétences d’autorité de tutelle en portant atteinte à l’autonomie fiscale de la commune requérante;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens des requêtes qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Les recours introduits dans les affaires 79.630/XV-34, 79.628/XV-35 et 79.629/XV-36 sont joints.

Article 2.

Sont annulés :

- l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne du 2 juin 1998 annulant la décision du conseil communal de Huy du 23 décembre 1997 modifiant, pour les exercices 1998 à 2000, les centimes additionnels au précompte immobilier;

- l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne du 2 juin 1998 annulant la décision du conseil communal de Huy du 23 décembre 1997 modifiant, pour les exercices 1998 à 2000, le règlement sur la taxe communale sur les constructions et reconstructions;

- l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne du 8 juin 1998 déclarant le budget pour 1998 de la Ville de Huy approuvé tel que modifié par la députation permanente du conseil provincial de Liège le 26 mars 1998.

Article 3.

Les recours, en tant qu'ils sont dirigés contre les arrêtés de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 12 et du 26 mars 1998, sont rejetés.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 1041,18 euros, sont mis à charge de la seconde partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le vingt-quatre mai deux mille deux par :

M. LEROY,	Président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	Conseiller d'Etat,
M. NIHOUL,	Conseiller d'Etat,
M. DUPONT,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

X. DUPONT.

M. LEROY.