

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 167.470 du 5 février 2007

A. 104.507/XV-511

En cause : La Commune de **METTET**,
 ayant élu domicile chez
 Me R. JOLY, avocat,
 avenue Val Saint-Georges 2
 5000 Namur,

contre :

La Région wallonne, représentée
par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
Me J. SOHIER, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 mai 2001 par la Commune de Mettet, qui demande l'annulation de l'arrêté du 30 avril 2001 par lequel le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne décide de ne pas approuver la délibération du 1^{er} février 2001 par laquelle le conseil communal de la requérante a établi, pour les exercices 2001 à 2006, 2.800 centimes additionnels au précompte immobilier;

Vu l'arrêt n° 98.655 du 4 septembre 2001 rejetant la demande de suspension;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme BOLLY, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 17 août 2006 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 8 décembre 2006, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 9 janvier 2007;

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

Entendu, en leurs observations, Me DAMANET loco Me R. JOLY, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme BOLLY, 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 du recours se présentent comme suit:

1. Au cours de sa séance du 1^{er} février 2001, le conseil communal de la partie requérante décide notamment de porter, pour les exercices 2001 à 2006, le taux des centimes additionnels au précompte immobilier à 2.800 centimes. A la même date, le conseil communal adopte également le budget pour l'exercice 2001.

2. Le 9 mars 2001, la commune de Mettet adresse au Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique une «demande de dérogation pour l'augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier».

Cette demande était argumentée ainsi qu'il suit:

« Au vu de la situation financière très précaire de la Commune de Mettet, il nous a semblé indispensable de revoir les taux de différentes taxes communales. Toutes ont été augmentées en essayant de faire preuve de modération.

Cependant, la limitation conseillée en matière de centimes additionnels au précompte immobilier n'a pas pu être respectée. Le taux a été fixé à 2.800 centimes additionnels afin de ramener le mali de l'exercice propre conforme à la règle du tiers boni.

D'autre part, nous suivons un programme rigoureux de restriction des dépenses. Nous ne pouvons aller plus loin à peine de mettre en péril le fonctionnement des services et de ne pas respecter nos engagements à charge de tiers.

Nous espérons que vous pourrez nous accorder cette dérogation afin de tenter au plus vite le redressement de notre situation».

3. Le 12 mars 2001, le Ministre adresse à la commune requérante un courrier ainsi rédigé:

« En application de l'article 21 du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, je porte à votre attention que j'ai décidé de me réserver le droit de statuer définitivement sur la délibération du conseil communal de METTET votant le budget de l'exercice 2001 de la commune».

4. Le 22 mars 2001, la commune requérante adresse un nouveau courrier au Ministre, étayant la demande de dérogation introduite le 9 mars précédent. Elle fait à nouveau valoir que la recommandation visant à ne pas dépasser le taux de 2.600 centimes additionnels devrait être assouplie en fonction du rendement réel de ces centimes et elle joint une copie de son profil financier établi par DEXIA ainsi qu'un rapport du Centre régional d'aide aux communes, lequel relève «un déséquilibre à l'exercice propre» et «une situation délicate à court et à moyen terme». La commune conclut qu'«elle voit difficilement comment redresser la barre sans l'apport du rendement des augmentations des centimes additionnels en 2001 car la situation de la commune de Mettet est très préoccupante».

5. Le 29 mars 2001, la députation permanente du conseil provincial de Namur approuve, mais en y apportant des réformations, le budget de la requérante pour l'exercice 2001. Ces modifications ne concernent toutefois pas les centimes additionnels au précompte immobilier.

6. Le 30 avril 2001, le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique refuse d'approuver la délibération de la commune requérante du 1^{er} février 2001, par laquelle son conseil communal avait établi 2.800 centimes additionnels au précompte immobilier pour les exercices 2001 à 2006. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est motivé comme suit:

« Considérant que si le principe de l'autonomie communale autorise le Conseil communal à lever des impositions et à en fixer le taux dans le but d'obtenir les recettes nécessaires pour assurer la gestion des intérêts locaux dont le pouvoir communal a la charge, il appartient toutefois à l'autorité de tutelle de veiller à ce que les règlements taxes adoptés par cette assemblée n'excèdent pas une limite raisonnable et n'instaurent pas une rupture de l'uniformité relative des taux pratiqués par les autres communes sous peine d'entraîner une lésion de l'intérêt général;

Considérant que la limite maximale raisonnable des taux, censée assurer à l'ensemble des communes des recettes suffisantes pour leur permettre d'assumer la gestion des intérêts communaux, a été convenue dans le cadre du pacte de paix fiscale wallon adopté par décision du 10 juillet 1997 du Gouvernement wallon, ayant pour objectif le maintien d'une politique fiscale équilibrée et harmonieuse,

dans le souci de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Wallonie; que cette décision prévoyait également une indexation annuelle du fonds des communes pour permettre aux communes de faire face à leurs charges;

Considérant que la Région wallonne poursuit, quant à elle, depuis l'exercice 1998, les objectifs susmentionnés en s'abstenant notamment d'augmenter sa fiscalité générale;

Considérant que l'Etat fédéral a manifesté dernièrement son intention de prendre les mesures nécessaires afin de voir diminuer la pression fiscale qui pèse actuellement sur le contribuable;

Considérant que la commune, en augmentant les centimes additionnels au précompte immobilier au-delà d'un plafond censé lui rapporter suffisamment de revenus pour couvrir la gestion de ses intérêts locaux, va à l'encontre des politiques fiscales menées par les autorités supérieures, en l'occurrence, la Région wallonne et l'Etat fédéral; que cette décision est également contraire aux objectifs du Contrat d'avenir pour la Wallonie et entre donc en opposition avec les principes de gestion devant conduire au développement d'un cadre et d'une qualité de vie meilleurs pour tous les Wallons;

Considérant, pour ces motifs, que la délibération susmentionnée blesse l'intérêt général et régional,

ARRETE:

Article 1^{er}. - La délibération du 1^{er} février 2001 par laquelle le conseil communal de Mettet établit, pour les exercices 2001 à 2006 inclus, 2800 centimes additionnels au précompte immobilier n'est pas approuvée.

(...)»;

7. A la même date du 30 avril 2001, un autre arrêté du même Ministre (et qui se réfère erronément à «mon arrêté du 2 mai 2001 n'approuvant pas la délibération du 01 février 2001 du conseil communal de Mettet ...») approuve définitivement le budget de l'exercice 2001 de la commune de Mettet, sous réserve d'une modification qui a pour effet de ramener le taux des centimes additionnels au précompte immobilier à celui de 2.600 existant antérieurement. Concrètement, cette modification budgétaire se traduit par une amputation de 4.007.005 francs de la prévision de recette correspondante (52.074.161 francs);

Considérant qu'à l'appui de son recours, la commune requérante soulève un moyen (le premier de sa requête) de la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution, combiné avec l'article 16, § 4, alinéas 1^{er} et 2, du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes wallonnes; qu'en se référant à plusieurs arrêts rendus par le Conseil d'Etat, la requérante expose en substance qu'en vertu du pouvoir de taxation que l'autorité communale tient de l'article précité de la Constitution, il lui appartient de déterminer souverainement les bases et l'assiette des impositions dont elle apprécie la nécessité au regard des besoins auxquels elle estime devoir pourvoir, sous la seule

réserve de la compétence du législateur d'interdire aux communes de lever certains impôts; qu'elle ajoute que l'exercice exceptionnel et limité du contrôle exercé par l'autorité de tutelle ne peut être assorti de directives obligatoires pour les administrations communales et souligne à cet égard que la circulaire «dite de la paix fiscale» a été annulée par le Conseil d'Etat pour le motif que cette circulaire, bien que se présentant sous ce vocable, revêtait un caractère réglementaire; que la commune requérante se réfère ensuite au décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes et estime qu'il n'y a en l'espèce aucune violation d'une loi ou d'un décret et qu'on n'aperçoit pas davantage en quoi l'intérêt général et régional pourraient être concrètement lésés; qu'elle explique que les principes de bonne administration l'ont conduit à agir comme elle l'a fait, «à peine pour la commune et donc ses habitants de vivre de longues années d'indigence communale néfaste à l'exécution des missions de la commune, susceptibles de générer des dommages multiples»; que la requérante souligne encore que «le concept même de paix fiscale connaît une dérive puisque conçu au départ pour éviter les doubles taxations, il impose une limite fictive, quasiment fétiche de taxation, quel que soit le rendement fiscal réel des centimes additionnels et la situation concrète de la commune»; qu'elle reproche à l'acte attaqué de ne proposer qu'une motivation type destinée à toutes les communes «osant majorer les centimes additionnels au précompte immobilier de 2.600 à 2.800, sans que soit examinée concrètement la situation de la commune»; qu'elle relève enfin qu'il n'est nullement précisé en quoi le principe de bonne administration aurait été violé, qu'il n'est pas pertinent de prétendre à une contrariété avec la réforme fiscale envisagée par le gouvernement fédéral et qui aurait des effets négatifs sur les finances communales en diminuant le produit des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, et qu'il n'est nullement démontré que la majoration concernée des centimes additionnels serait en opposition avec les objectifs du contrat d'avenir pour la Wallonie;

Considérant que la Région wallonne répond tout d'abord que la circulaire ministérielle du 18 juillet 2000 contenant les recommandations pour l'élaboration des budgets communaux à partir de l'exercice 2001 ne revêt pas, au contraire de certaines de ses devancières, un caractère réglementaire qui entraînerait une application automatique; qu'elle souligne ensuite que l'arrêté attaqué se fonde bien sur une motivation circonstanciée qui explicite, de manière précise et adéquate, en quoi l'augmentation des additionnels au précompte immobilier au-delà d'un seuil admissible lèse l'intérêt général et régional; que la partie adverse se réfère également au décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, dont la disposition de l'article 16 énonce que l'approbation par l'autorité de tutelle des règlements relatifs aux impositions communales peut être refusée pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général et régional, en précisant que «sont considérés comme tels, les actes violant les principes d'une bonne administration ou qui

sont contraires à l'intérêt de toute autorité supérieure»; qu'elle en déduit qu'il appartient à l'autorité de tutelle de veiller à ce que l'importance des impositions communales ne préjudicie pas une sphère d'intérêt plus large, «consistant en l'occurrence, comme il a été maintes fois exposé lors de déclarations gouvernementales et de débats parlementaires au Parlement wallon, en un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne»; que la partie adverse ajoute qu'en l'espèce, il n'était pas manifestement déraisonnable pour l'autorité de tutelle, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui est le sien, de considérer que le taux d'additionnels retenu par le conseil communal de la requérante excède la limite maximale raisonnable, sans autre motivation particulière que les difficultés financières de la commune, et ne se concilie pas avec l'objectif d'intérêt général et régional d'assurer une relative uniformité des impôts en Région wallonne;

Considérant que dans son dernier mémoire, la partie adverse argumente encore que l'arrêté attaqué ne constitue pas une application aveugle des principes de la «paix fiscale» contenus dans la circulaire contenant les recommandations ministérielles pour l'élaboration des budgets communaux à partir de l'exercice 2001, mais se fonde au contraire sur une motivation circonstanciée qui explicite de manière précise et concrète en quoi l'augmentation des additionnels au précompte immobilier au-delà d'un seuil admissible lèse en l'espèce l'intérêt général et régional; qu'elle ajoute que le fait qu'elle ait décidé de saisir le Centre régional d'aide aux communes d'une instruction complémentaire sur la situation budgétaire de la commune de Mettet témoigne qu'il n'était pas question de faire une application automatique des prescriptions de la circulaire; qu'à cet égard, la partie adverse conclut que si elle a décidé de refuser d'approuver la délibération du conseil communal, c'est parce qu'il était apparu, au terme de l'instruction du CRAC ainsi que d'une étude approfondie du dossier, que les arguments de la commune requérante n'étaient pas suffisamment importants pour justifier une dérogation à la volonté d'assurer une cohérence en matière de fiscalité au sein de la Région wallonne et de ne pas accroître une pression fiscale généralisée au-delà de ce qui paraît admissible dans l'intérêt général;

Considérant 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, 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;

Considérant par ailleurs qu'en application de l'article 6 du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (en vigueur à l'époque de l'arrêté attaqué), lorsque l'autorité de tutelle fait usage de son pouvoir d'annulation pour lésion de l'intérêt général d'une décision de l'autorité communale, elle doit indiquer précisément et concrètement, après une appréciation individuelle, en quoi cette décision communale est contraire à l'intérêt général, de tels motifs devant être exprimés formellement dans l'acte d'annulation de l'autorité de tutelle;

Considérant qu'il découle des principes prérappelés 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; qu'en particulier, 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; qu'il s'ensuit qu'en l'espèce, et à propos de l'augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier décidée par le conseil communal de la partie requérante, il appartenait à l'autorité de tutelle d'indiquer concrètement et précisément en quoi le nouveau taux de 2.800 centimes instauré par la commune était manifestement déraisonnable, non pas en faisant la démonstration qu'un principe supérieur exigerait, dans le cadre d'un «pacte de paix fiscale», de fixer un plafond idéal à respecter par toutes les communes wallonnes ou encore en invoquant «le souci de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Wallonie», mais en procédant dans les motifs formellement exprimés de l'acte attaqué à un examen concret et individualisé des circonstances de l'espèce, basé notamment sur la situation financière spécifique de la commune de Mettet, qui était avancée par celle-ci comme justification de l'augmentation des centimes additionnels; qu'il en va d'autant plus ainsi que par ses courriers datés du 9 et du 22 mars 2001, cette commune avait spécialement attiré l'attention du Ministre des Affaires intérieures sur sa situation financière préoccupante, attestée par des rapports du groupe DEXIA et du CRAC, et demandé un assouplissement de la «recommandation» ministérielle visant à ne pas dépasser le taux de 2.600 centimes additionnels au précompte immobilier;

Considérant par ailleurs que le motif exprimé dans l'arrêté attaqué, selon lequel «l'Etat fédéral a manifesté dernièrement son intention de prendre les mesures nécessaires afin de voir diminuer la pression fiscale qui pèse actuellement sur le contribuable» ne peut davantage être admis, étant donné qu'à l'époque de l'intervention de cet arrêté, la loi fédérale du 10 août 2001 modifiant à la baisse les tarifs d'imposition des revenus, notamment des biens immobiliers, n'était pas encore votée; qu'il s'ensuit qu'à ce point de vue, 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;

Considérant qu'en tout état de cause, des considérations tenant à l'équité ou à la pure opportunité, tels que «la rupture de l'uniformité des taux pratiqués par les autres communes», «le maintien d'une politique fiscale équilibrée et harmonieuse» ou «les objectifs du contrat d'avenir pour la Wallonie», 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, dont les centimes additionnels qu'elle perçoit sur le précompte immobilier levé par l'Etat; qu'au contraire, l'autorité de tutelle 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;

Considérant qu'il résulte des développements qui précèdent que l'arrêté ministériel attaqué repose sur des motifs dont certains ne sont pas juridiquement admissibles, en ce qu'il ne démontre pas concrètement en quoi l'augmentation du taux des centimes additionnels au précompte immobilier fixé par la requérante serait manifestement déraisonnable et lèserait l'intérêt général, et que la 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 de la requête 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}.

Est annulé l'arrêté du 30 avril 2001 par lequel le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne décide de ne pas approuver la délibération du 1^{er} février 2001 du conseil communal de Mettet qui a établi, pour les exercices 2001 à 2006, 2.800 centimes additionnels au précompte immobilier.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 173,53 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le cinq février deux mille sept par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M. DJERBOU,	greffier assumé.

Le Greffier ass.,

Le Président,

S. DJERBOU.

M. LEROY.