CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 169.114 du 19 mars 2007

A. 104.808/XV-29
A. 104.827/XV-28

En cause : **La Commune de Herstal,**

ayant élu domicile chez
Me E. LEMMENS, avocat,
Place Verte 13
4000 Liège,

contre :

La Région wallonne représentée par
son Gouvernement,

Partie intervenante:

La s.a. «Group Plus Belgium», actuellement
la s.a. «Passe-Partout»,
ayant élu domicile chez
Me L. DEHIN, avocat,
rue Saint Laurent 64
4000 Liège

LE CONSEIL D'ETAT XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 18 mai 2001 par la commune de Herstal, qui demande l'annulation de «l'arrêté de la Région wallonne du 28 mars 2001 déclarant recevable et non fondé le recours introduit par la commune de Herstal à l'encontre de l'arrêté du 8 février 2001 de la députation permanente du conseil provincial de Liège n'approuvant pas la délibération du 28 décembre 2000 par laquelle le conseil communal de Herstal établit à partir du 1er janvier 2001 et pour une période de six ans expirant le 31 décembre 2006 une taxe communale sur la distribution gratuite, dans le chef de ses destinataires, à domicile d'imprimés non adressés» (recours 104.827/XV-28);

Vu la requête introduite le 18 mai 2001 par la commune de Herstal, qui demande l'annulation de «l'arrêté de la Région wallonne du 28 mars 2001 déclarant recevable et fondé le recours introduit par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Herstal contre l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 8 février 2001 refusant l'approbation de la délibération du 28 décembre

2000 par laquelle le conseil communal de Herstal adopte le règlement portant taxe sur la distribution gratuite à domicile d'imprimés non adressés pour les exercices 2001 à 2006, dans la mesure où cet arrêté précise en son article 2 que le budget de l'exercice 2001 de la commune de Herstal est approuvé définitivement sous réserve d'une modification» (recours 104.808/XV-29);

Vu les arrêts n/ 101.501 et 101.502 du 5 décembre 2001 qui ont rejeté les demandes de suspension de l'exécution des mêmes arrêtés:

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

Vu les requêtes du 27 mai 2002 par lesquelles la société «Group Plus Belgium», actuellement la société «Passe-Partout», demande à intervenir dans les procédures en annulation, en faisant valoir que le règlement-taxe litigieux frappe directement les produits qu'elle distribue;

Vu les ordonnances du 8 juillet 2002 accueillant ces demandes d'intervention;

Vu les dossiers administratifs;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les mémoires en intervention;

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

Vu les ordonnances du 17 août 2006 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport et joignant les affaires A. 104.808/XV-29 et A. 104.827/XV-28;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie adverse dans l'affaire enrôlée sous le n/ 104.827/XV-28; ;

Vu les ordonnances du 9 février 2007, notifiées aux parties, fixant les affaires à l'audience du 13 mars 2007 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. LEMMENS, avocat, comparaissant pour la partie requérante, Mme BELDJOUDI, comparaissant pour la partie adverse, et Me L. DEHIN, avocat, comparaissant pour la partie intervenante;

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 des recours se présentent comme suit:

1. Au cours de sa séance du 28 décembre 2000, le conseil communal de la partie requérante a adopté un règlement-taxe sur «la distribution gratuite à domicile d'imprimés non adressés». Cette taxe est essentiellement justifiée par la circonstance que «la distribution gratuite à domicile d'imprimés non adressés est génératrice d'un coût qui par l'intervention des services communaux de la propreté publique et de l'environnement et par le ramassage et le traitement des tonnes de papier distribuées se répercute sur les dépenses communales liées à la protection de l'environnement» et qu'«il y a lieu de compenser les frais qu'occasionnent pour les finances communales l'intervention des services communaux de la propreté publique et de l'environnement».

La taxe est établie à partir du 1er janvier 2001 pour une période de six ans expirant le 31 décembre 2006 et s'élève à deux francs par exemplaire distribué et est à charge de l'éditeur, ou s'il n'est pas connu de l'imprimeur, ou encore à défaut du distributeur. Ce règlement, qui entre en vigueur le 1er janvier 2001 (article 16), ne prévoit pas d'exonération selon que les imprimés contiennent ou non un certain pourcentage de texte rédactionnel non publicitaire.

Le conseil communal a arrêté également à la date du 28 décembre 2000 le budget de la commune pour l'exercice 2001.

2. Le 8 février 2001, la députation permanente du conseil provincial de Liège a refusé d'approuver ce règlement-taxe.
Ce refus d'approbation, qui se fonde sur une violation de la loi, spécialement du principe de la non-rétroactivité des actes administratifs, et une lésion de l'intérêt général et régional, est essentiellement motivé comme suit:

« Vu l'article 1er du règlement-taxe duquel il ressort que la volonté du Conseil communal en établissant le règlement taxe susvisé est de taxer, pour les exercices 2001 à 2006, les écrits publicitaires non adressés quel que soit le pourcentage de textes rédactionnels non publicitaires;

Considérant qu'en séance du 10 juillet 1997, le Gouvernement wallon, afin de promouvoir une politique fiscale équilibrée et harmonieuse dans le souci de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Wallonie, a arrêté les principes d'une paix fiscale impliquant, pour les communes, l'obligation de se limiter à certaines matières taxables en respectant les taux et les critères définis par la Région wallonne, à savoir pour la taxe considérée un taux maximum de 3 BEF par exemplaire distribué pour autant que les taux appliqués soient modulés en fonction du nombre de pages, de la superficie des écrits publicitaires ou de leur poids et que le seuil d'exonération soit fixé à 30 % de texte rédactionnel;

Considérant que dans son arrêt n/ 50.241 du 16 novembre 1994, le Conseil d'Etat appelé à se prononcer sur un règlement établissant une taxe sur la distribution gratuite à domicile d'écrits publicitaires non adressés et ne contenant pas au moins 30 % de textes rédactionnels non publicitaires n'a pas, à l'occasion de l'examen de cette affaire, trouvé déraisonnable de ne soumettre à la taxe que les écrits publicitaires comportant moins de 30 %;

Considérant que, dans le respect de cette politique fiscale, la plupart des communes wallonnes ont fixé le seuil d'exonération à 30 % de textes rédactionnels;

Considérant qu'il ne peut être nié que les écrits publicitaires contenant au moins 30 % de textes rédactionnels jouent un rôle social en ce sens que les informations d'utilité générale qu'ils contiennent sont parfois la seule source d'information écrite pour certains de leurs lecteurs;

Considérant qu'il y a par ailleurs lieu d'observer que, contrairement à ce que la commune avance, la collecte des écrits publicitaires ne constitue pas une charge financière lourde pour les communes wallonnes; qu'en effet, le coût des collectes sélectives de papier est remboursé aux communes par la Région wallonne;

Considérant encore que l'existence de seuils différents entre communes couvertes par les redevables de la taxe créerait des difficultés dans la confection des écrits publicitaires et constituerait un frein économique pour les redevables et pour le secteur de l'imprimerie de manière générale, mais aussi pour leurs clients qui devraient supporter une augmentation de leur charge;

Considérant dès lors que l'absence de critère d'exonération lié au contenu rédactionnel blesse l'intérêt général et le principe de la liberté de commerce et d'industrie;

Vu par ailleurs l'article 16 de la délibération du 28 décembre 2000 dont l'objet prévoyant que le présent règlement entre en vigueur le 1er janvier 2001;

Considérant que cette disposition constitue une mesure rétroactive puisqu'elle permet l'application du règlement fiscal concerné à des faits isolés (une distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés), fussent-ils répétés, s'étant déroulés antérieurement à la date de publication de celui-ci;

Considérant que si la distinction entre taxe directe et taxe indirecte a perdu son intérêt dans le cadre des règles d'établissement, de recouvrement et de contentieux des taxes locales en suite de l'adoption de la loi du 23 décembre 1986 relative au recouvrement et au contentieux en matière de taxes provinciales et locales, elle conserve néanmoins toute sa pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère rétroactif d'une disposition fiscale communale puisqu'à ce moment il y a bien, au regard de la notion de rétroactivité, une distinction à opérer entre, d'une part, la taxation de faits qui se sont produits avant l'entrée en vigueur du règlement et, d'autre part, la taxation de situations durables qui existent encore au moment où le règlement entre en vigueur;

Considérant qu'a cet égard il y a lieu de constater que la taxe sur les écrits publicitaires participe de la notion de taxe indirecte pour laquelle aucune rétroactivité n'est tolérée;

Attendu dès lors que la disposition susvisée viole le principe de non-rétroactivité des actes administratifs;

Considérant, pour l'ensemble de ces motifs, que la délibération susvisée du 28 décembre 2000 du Conseil communal de HERSTAL viole la loi et blesse l'intérêt général et régional;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, notamment les articles 4, 5, 6, alinéas 2, 7, 8, 16, §1, 3/ et 17, § 3, alinéa , et § 4, alinéa 1er;

ARRETE:

Article 1er : N'EST PAS APPROUVEE la délibération du 28 décembre 2000, parvenue le 19 janvier 2001, par laquelle le Conseil communal de HERSTAL établit, à partir du 1er janvier 2001 pour une période de 6 ans expirant le 31 décembre 2006, un règlement taxe sur la distribution gratuite d'écrits publicitaires non adressés.

(...)»;

A la même date du 8 février 2001, la députation permanente a approuvé, mais en le réformant, le budget de la partie requérante pour l'exercice 2001; la réformation est en rapport avec la taxe communale litigieuse et non approuvée;

3. Le 22 février 2001, la commune de Herstal a introduit un recours au Gouvernement wallon contre la décision de la députation permanente du 8 février 2001 refusant l'approbation de la délibération communale établissant une taxe communale sur la distribution gratuite à domicile d'imprimés non adressés.

Par un arrêté du 28 mars 2001, le Ministre des Affaires intérieures a déclaré ce recours recevable mais non fondé. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué dans le recours 104.808/XV-29 et qui a été notifié à la commune par une lettre du 28 mars 2001, est motivé ainsi qu'il suit:

« Considérant que la délibération du 28 décembre 2000 par laquelle le conseil communal de Herstal établit, pour les exercices 2001 à 2006, une taxe sur la distribution gratuite à domicile d'imprimés publicitaires non adressés constitue un acte administratif unilatéral; qu'un tel acte est soumis, quant à ses conditions de validité, au principe général de droit de la non rétroactivité des actes administratifs; qu'au regard de ce principe, la rétroactivité se matérialise essentiellement par la méconnaissance des règles de droit positif relatives à l'origine de la force obligatoire de l'acte administratif; qu'il y a rétroactivité lorsque la prise de cours de la force obligatoire d'un acte administratif se produit à une date antérieure à l'entrée en vigueur de l'acte (cf: P. Lewalle, *Contribution à l'étude de l'application des actes administratifs unilatéraux dans le temps,* Liège, Faculté de droit, 1975, spécialement pages 179 à 208);

Considérant que l'entrée en vigueur d'un acte administratif parfait a lieu lorsque cet acte est revêtu de la force exécutoire et a acquis force obligatoire; qu'un acte administratif entre en vigueur au titre de disposition exécutoire au jour de son accomplissement (réserve faite d'une approbation par l'autorité de tutelle) et entre en vigueur en qualité de prescription obligatoire suite à sa diffusion adéquate (cf: P. Lewalle, *op.cit*., spécialement pages 107 à 126);

Considérant en l'espèce que l'entrée en vigueur quant à ses conditions d'opposabilité ou de force obligatoire de la délibération précitée du 28 décembre 2000 est réglementée par l'article 114 de la Nouvelle loi communale qui stipule que les règlements communaux deviennent obligatoires le 5ème jour qui suit le jour de publication, sauf s'ils en disposent autrement; que, s'il est loisible à l'autorité communale

d'allonger ou d'abréger ce délai, l'article 114 de la Nouvelle loi communale n'ouvre pas le droit pour une commune de donner force obligatoire à l'acte qu'elle adopte à une date antérieure à celle de sa publication, à peine de créer un système de réglementation occulte; que toute interprétation contraire reviendrait à méconnaître l'article 190 de la Constitution selon lequel aucune loi, aucun arrêté ou règlement d'administration générale, provinciale ou communale n'est obligatoire qu'après avoir été publié dans la forme déterminée par la loi, ce qui implique, selon le Conseil d'Etat (arrêt 72.843 du 30 mars 1998), que le caractère obligatoire d'un règlement dépend de la publication de celui-ci, de telle sorte que la faculté ouverte par la loi de déroger au délai normal d'entrée en vigueur ne peut valablement être mise en oeuvre que dans le respect de la règle constitutionnelle précitée, ce qui ne peut s'analyser que comme une prohibition générale de faire entrer un texte en vigueur à une date antérieure à celle de sa publication, la latitude de fixer un délai d'entrée en vigueur autre que celui prévu par défaut dans la loi ne pouvant être utilisée à cette fin; qu'en prévoyant à l'article 16 du règlement concerné que “le présent règlement entre en vigueur le 1er janvier 2001”, le conseil communal de Herstal viole les articles 190 de la Constitution et 114 de la Nouvelle loi communale puisque, à la date du 1er janvier 2001, le règlement concerné et la décision de tutelle y relative n'avaient pas fait l'objet de la publication prévue à l'article 112 de la Nouvelle loi communale de telle sorte que le dit règlement n'avait, à cette date, aucune force obligatoire et ne pouvait dès lors entrer en vigueur;

Considérant, en outre, que l'article 16 de la délibération précitée du 28 décembre 2000 constitue une mesure rétroactive puisque cet article 16 tend à permettre l'application du règlement fiscal concerné à des faits isolés (une distribution gratuite d'imprimés publicitaires non adressés), fussent-ils répétés, s'étant déroulés antérieurement à la date de publication de celui-ci; qu'il résulte à ce propos de l'arrêt numéro 115/2000 du 16 novembre 2000 de la Cour d'Arbitrage qu'une règle de droit fiscal ne peut être qualifiée de rétroactive que si elle s'applique à des situations dont les conditions de taxation étaient définitivement déterminées au moment où elle entre en vigueur; que l'entrée en vigueur d'un règlement n'étant possible qu'après que celui-ci ait acquis force exécutoire et force obligatoire, il convient de constater que les conditions de taxation des faits isolés visés par le règlement étaient définitivement déterminées pour l'ensemble des faits s'étant produits avant que le règlement ne devienne obligatoire; qu'en stipulant que le règlement concerné voté le 28 décembre 2000 entrait en vigueur le 1er janvier 2001 et alors qu'à cette date, ce règlement n'avait pas encore été publié de la manière prévue à l'article 112 de la Nouvelle loi communale et ne pouvait donc être en vigueur, l'autorité communale a immanquablement adopté une mesure fiscale rétroactive qu'aucun des tempéraments qui assortissent traditionnellement le principe général de la non rétroactivité des actes administratifs ne permet de justifier; qu'il ne saurait à cet égard être fait appel à la règle de l'annualité de l'impôt, selon laquelle l'autorisation de lever l'impôt doit être renouvelée chaque année, ni à la règle de l'annalité de l'impôt, selon laquelle l'exercice d'imposition commencerait le 1er janvier et se terminerait le 31 décembre, pour justifier la mise en application du règlement au 1er janvier de l'exercice 2001; qu'en effet, la simple constatation que l'exercice fiscal au niveau communal couvrirait la période allant du 1er janvier au 31 décembre ne modifie pas la nature de la règle adoptée par la commune de Herstal le 28 décembre 2000 en ce que celle-ci, en violation du principe de non rétroactivité, prétend régir des faits s'étant produits avant son entrée en vigueur déterminée au plus tôt par la date de publication du règlement; qu'au demeurant, la doctrine relève que la règle de l'annalité de l'impôt constitue une notion applicable aux seuls impôts sur les revenus et non à la fiscalité communale (E. Willemart, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal,* Bruxelles, Bruylant, 1999, pages 134 à 140, spécialement page 138) de telle sorte que l'on ne perçoit pas sur quelle disposition de droit positif une commune pourrait s'appuyer pour taxer des faits définitivement accomplis au moment où le règlement fiscal qu'elle adopte peut légitimement entrer en vigueur; que, contrairement à ce qu'avance la requérante, la distinction entre taxe directe et taxe indirecte, si elle a perdu son intérêt dans le cadre des règles d'établissement, de recouvrement et de contentieux des taxes locales en suite de l'adoption de la loi du 23 décembre 1986 relative au recouvrement et au contentieux

en matière de taxes provinciales et locales, conserve toute sa pertinence lorsqu'il s'agit d'apprécier le caractère rétroactif d'une disposition fiscale communale puisqu'à ce moment il y a bien, au regard de la notion de rétroactivité, une distinction à opérer entre, d'une part, la taxation de faits qui se sont produits avant l'entrée en vigueur du règlement et, d'autre part, la taxation de situations durables qui existent encore au moment où le règlement entre en vigueur; qu'à cet égard, il ressort clairement de la jurisprudence du Conseil d'Etat (arrêts n/ 18.973 et 18.974 du 11 mai 1978) que la taxe sur la distribution d'écrits publicitaires constitue un impôt indirect;

Considérant qu'à supposer (quod non) que le règlement fiscal concerné respecte l'article 190 de la Constitution, l'article 114 de la Nouvelle loi communale et le principe général de la non rétroactivité des actes administratifs, il y aurait lieu de constater que les principes généraux de bonne administration, notamment le principe de sécurité juridique, le devoir d'agir avec fair-play et le principe de la croyance légitime et de la confiance, s'opposent à ce qu'une commune vienne, postérieurement à leur accomplissement, frapper des faits que le contribuable n'aurait peut-être pas effectués s'il avait su qu'ils seraient grevés d'un impôt; qu'en tout état de cause, l'équité, le bon sens et la sécurité juridique commandent de réglementer dans la transparence de telle sorte que l'article 16 du règlement fiscal concerné blesse l'intérêt général en tant qu'il permet l'application d'une taxe sur des faits définitivement accomplis;

Considérant, pour le surplus, que le conseil communal de Herstal conteste l'arrêté précité du 8 février 2001 de la Députation permanente du Conseil provincial de Liège pour le motif que cet arrêté a jugé, à tort selon la commune requérante, que l'absence d'exonération des imprimés publicitaires contenant au moins 30 % de textes rédactionnels blessait l'intérêt général;

Considérant qu'il ne peut être nié que les imprimés publicitaires contenant au moins 30 % de textes rédactionnels jouent un rôle social en ce sens que les informations d'utilité générale qu'ils contiennent sont parfois la seule source d'information écrite pour certains de leurs lecteurs; qu'il importe de relever que sur les 235 communes de la Région wallonne qui possèdent une taxe sur les écrits publicitaires, seules quatre communes n'exonèrent pas les écrits publicitaires contenant au moins 30 % de textes rédactionnels;

Considérant qu'il y a aussi lieu d'observer que, contrairement à ce que la commune requérante avance, la collecte des écrits publicitaires ne constitue pas une charge financière lourde pour les communes wallonnes; qu'en effet, le coût des collectes sélectives de papier est remboursé aux communes par la Région wallonne et que même l'Union des villes et communes de Wallonie reconnaît que la taxe sur les écrits publicitaires constitue une recette nette importante pour les communes surtout dans un cadre réglementaire favorisant la reprise des déchets par le secteur concerné (Mouvement communal, 3/2000, page 157); que cet état de fait est corroboré par les données chiffrées disponibles dont il ressort que le rendement budgétaire de cette taxe passe, à l'échelle de la Région wallonne, de 617 millions de francs en 1997 à 1,528 milliard de francs en 2000; qu'en considération de l'importance économique du secteur de l'imprimerie (chiffre d'affaires de 3 milliards de francs pour 1600 emplois directs) et de la volonté du Gouvernement wallon de favoriser l'établissement d'un environnement économique moins paralysant pour les commerçants, il semble légitime que les redevables potentiels de cette taxe, par le biais du choix de la voie fiscale la moins imposée, aient la possibilité d'être exonérés de cet impôt s'ils émettent un écrit dépassant le stade d'une publicité à caractère purement commercial en apportant des informations générales à leurs lecteurs; qu'à défaut d'une telle exonération, les journaux locaux accueillant de la publicité commerciale mais présentant un pourcentage d'écrits rédactionnels suffisamment important risquent de disparaître ou de voir leur diffusion se restreindre, ce que l'autorité de tutelle juge contraire à l'intérêt général ; que l'intérêt général s'entend traditionnellement de tout intérêt auquel l'organe de contrôle accorde une plus grande importance qu'à celui défendu par l'organe contrôlé; qu'en l'espèce, la Région wallonne entend privilégier la défense des intérêts des éditeurs d'imprimés publicitaires non adressés à caractère rédactionnel, vu le rôle social joué par ces écrits, par rapport aux intérêts strictement financiers de la commune de Herstal;

Considérant que, comme indiqué dans l'arrêté précité du 8 février 2001 de la Députation permanente du Conseil provincial de Liège, le redevable de la taxe calcule assurément le volume de rédactionnel en fonction des publicités à insérer et cela en vue d'obtenir l'exonération et que par ailleurs le redevable calcule le coût à répercuter sur ses clients en fonction de l'obtention ou non de l'exonération; que l'existence de seuils différents entre communes couvertes par le redevable créerait des difficultés dans la confection des écrits publicitaires et constituerait un frein économique pour le redevable mais aussi pour ses clients qui devraient supporter une augmentation de leurs charges; qu'un tel frein économique ne peut être accepté par l'autorité de tutelle au regard du respect de l'intérêt général et du respect du principe de la liberté de commerce et d'industrie;

Considérant, pour l'ensemble de ces motifs, que la délibération susvisée du 28 décembre 2000 du conseil communal de Herstal viole la loi et blesse l'intérêt général,

ARRETE:

Article 1er: Le recours introduit par délibération du 22 février 2001 du conseil communal de Herstal à l'encontre de l'arrêté du 8 février 2001 de la Députation permanente du Conseil provincial de Liège n'approuvant pas la délibération du 28 décembre 2000 par laquelle le conseil communal de Herstal établit à partir du 1er janvier 2001 et pour une période de 6 ans expirant le 31 décembre 2006 une taxe communale sur la distribution gratuite, dans le chef des destinataires, à domicile d'imprimés non adressés est déclaré recevable et non fondé.

(...)».

4. Par une délibération du 22 février 2001, la commune de Herstal a introduit un recours auprès de la Région wallonne contre l'arrêté précité du 8 février 2001 de la députation permanente, dans la mesure où l'article 2 de cet arrêté a approuvé, mais en le réformant, le budget de la commune pour l'exercice 2001.

Par un second arrêté daté du 28 mars 2001, le Ministre des Affaires intérieures a déclaré ce recours «recevable et fondé», tout en approuvant sous réserve d'une modification relative à un crédit de recettes le budget de l'exercice 2001. Il s'agit de l'acte attaqué dans le recours 104.827/XV-28; sa motivation est en substance la suivante:

« Vu la délibération du 22 février 2001, parvenue à la Région wallonne le 26 février 2001, par laquelle le Collège des Bourgmestre et Echevins d'HERSTAL introduit un recours devant le Gouvernement wallon contre la décision précitée du 8 février 2001 de la Députation permanente de LIEGE en ce que celle-ci approuve tel que réformé le budget 2001 de la commune, dans la mesure où la notification de cette décision aurait été faite hors délai;

Considérant que le recours introduit par le Collège des Bourgmestre et Echevins d'HERSTAL respecte les formes et délai prescrits et qu'il est donc recevable;

Considérant que le 8 février 2001 la Députation permanente de LIEGE a pris un arrêté par lequel elle approuve tel que réformé le budget 2001 d'HERSTAL; qu'elle a notifié cet arrêté le 15 février 2001, et qu'il a été reçu le 16 février 2001 à la commune d'HERSTAL;

Considérant que l'article 7 du décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne prévoit que l'envoi de la notification se fait à peine de nullité, au plus tard, le jour de l'échéance du délai;

Considérant que la Députation permanente de LIEGE a reçu le 11 janvier 2001 la délibération du Conseil communal d'HERSTAL votant le budget de l'exercice 2001

de la commune; qu'elle disposait de 30 jours suivant la réception de l'acte pour se prononcer en vertu de l'article 17 § 4 du décret précité du 1er avril 1999;

Considérant que le délai d'approbation expirait le 12 février 2001; qu'il n'a pas fait l'objet d'une prorogation; que l'arrêté de la Députation permanente de LIEGE a donc été notifié hors délai;

Considérant que dans ces conditions, le recours introduit par le Collège des Bourgmestre et Echevins d'HERSTAL est fondé; que la décision de la Députation permanente de LIEGE du 8 février 2001 a été notifiée hors délai et qu'elle ne peut donc produire d'effet;

Considérant qu'il m'appartient donc de me prononcer sur le budget de l'exercice 2001 de la commune d'HERSTAL;

Vu ma décision de ce jour rejetant le recours introduit par le Collège des Bourgmestre et Echevins d'HERSTAL le 22 février 2001 contre l'arrêté de la Députation permanente de LIEGE du 8 février 2001 refusant l'approbation de la délibération du Conseil communal d'HERSTAL du 28 décembre 2000 adoptant le règlement portant taxe sur la distribution gratuite à domicile d'imprimés non adressés pour les exercices 2001 à 2006;

Considérant dès lors que le budget de l'exercice 2001 d'HERSTAL doit être corrigé sur ce point et qu'un montant de 13.100.000 BEF doit être retiré de l'article 04011/364/24, que pour le surplus, le budget 2001 d'HERSTAL apparaît conforme à la loi et à l'intérêt général,

ARRETE:

Article 1er. - Le recours introduit par le Collège des Bourgmestre et Echevins de la commune d'HERSTAL est déclaré recevable et fondé.

Article 2. - Le budget de l'exercice 2001 de la commune d'HERSTAL est approuvé défmitivement sous réserve de la modification suivante:

SERVICE ORDINAIRE

Total des recettes		1.541.806.602 F.
Modification :	**En moins:**	
Article 04011/364/24 fixé à 11.900.000 F		13. 100.000 F.
Nouveau total des recettes :		1.528.706.602 F.
Total des dépenses. Inchangé :		1.521.844.164 F.
Récapitulation		
MALI de l'exercice proprement dit		**2.490.010 F.**
Boni des exercices antérieurs :		6.302.438 F.
Prélèvement en recettes		800.000 F.
Prélèvement en dépenses		240.000 F.
Résultat global :	**Boni de**	**6.862.438 F.**

(...)»;

Considérant que la partie adverse soulève une exception d'irrecevabilité des recours; qu'elle fait valoir que la délibération du conseil communal de la partie requérante du 26 avril 2001 autorisant le collège des bourgmestre et échevins à introduire les recours en annulation est postérieure à la délibération du collège datée du 17 avril 2001;

Considérant que l'article 270 de la nouvelle loi communale porte ce qui suit:

« Le collège des bourgmestre et échevins répond en justice à toute action intentée à la commune. Il intente les actions en référé et les actions possessoires; il fait tous actes conservatoires ou interruptifs de la prescription et des déchéances.

Toutes autres actions dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse ne peuvent être intentées par le collège qu'après autorisation du conseil communal.»;

Considérant que l'alinéa deux de cette disposition, qui reproduit l'article 148, alinéa 2, de la loi communale de 1836, tel que modifié le 30 décembre 1887, a toujours été interprété en ce sens que l'autorisation du conseil communal peut être donnée après la délibération du collège échevinal et jusqu'à la clôture des débats; que la circonstance que la délibération du conseil - intervenue le 26 avril 2001, les recours étant introduits le 18 mai - soit postérieure à celle du collège n'empêche dès lors pas les recours en annulation d'être valablement introduits; que l'exception d'irrecevabilité ne peut être accueillie;

Considérant qu'à l'appui de ses deux recours, la commune requérante prend notamment le même moyen, le deuxième de ses requêtes, de la violation des articles 162 et 170 de la Constitution, ainsi que de l'article 117 de la nouvelle loi communale, «en ce que, en adoptant l'acte attaqué, la Région wallonne a violé le principe selon lequel les communes disposent en matière fiscale d'une très large autonomie, principe contenu dans ces dispositions constitutionnelles et légales»; que la commune requérante fait valoir que la motivation de l'arrêté ministériel qui confirme la non-approbation par la députation permanente de la taxe litigieuse, procède d'une application automatique de la circulaire du 18 juillet 2000 relative au budget 2001 des communes de la Région wallonne, laquelle circulaire fixe au taux maximum de trois francs par exemplaire la taxation de la distribution gratuite d'écrits publicitaires toutes boîtes et précise que «l'importante augmentation du maximum autorisé ne trouvera à s'appliquer que si les taux des règlements sont modulés selon le nombre de pages, la superficie des écrits publicitaires et leur poids» et qu' «il paraît dès lors sage ... d'exonérer de la taxe les journaux ainsi que les écrits publicitaires comportant au moins 30% de texte rédactionnel non publicitaire»; que la requérante en déduit que la Région wallonne entend harmoniser et par là réglementer la matière de la perception de la taxe sur la distribution gratuite d'écrits toutes boîtes, alors qu'elle ne peut agir de la sorte sans porter atteinte au principe de l'autonomie communale en matière fiscale; que la requérante ajoute que par l'exercice de son pouvoir de tutelle et d'évocation, la partie adverse a entendu imposer aux communes les recommandations consignées dans la circulaire du 18 juillet 2000, et plus particulièrement imposer aux quatre communes «qui n'exonèrent pas des écrits publicitaires contenant au moins 30% de texte rédactionnel» de désormais accorder cette exonération;

Considérant que la partie adverse répond que l'autonomie fiscale des communes n'est pas absolue et trouve ses limites dans le pouvoir de contrôle imparti à

l'autorité de tutelle, laquelle doit veiller à ce que les délibérations communales respectent la loi et se concilient avec l'intérêt général; que dans le cas d'espèce, la partie adverse fait valoir que l'arrêté contesté du 28 mars 2001 contient de longs développements sur les raisons qui ont poussé l'autorité de tutelle à juger le règlement communal contraire à l'intérêt général et estime que la partie requérante ne démontre nullement que ces raisons sont dénuées de pertinence; que la partie adverse conteste également avoir voulu faire une application mécanique de la circulaire du 18 juillet 2000 ou avoir voulu réglementer la matière de la fiscalité locale; qu'elle estime à ce point de vue qu'il suffit de lire les éléments de la motivation de l'arrêté qui justifiaient d'improuver le règlement communal;

Considérant que la société intervenante, qui imprime et fait distribuer sur le territoire de la commune de Herstal le journal toutes boîtes «PUBLI HEBDO», souligne qu'il ressort de plusieurs arrêts du Conseil d'Etat que l'autorité de tutelle peut se fixer une ligne de conduite relative à la détermination des conditions de son approbation, par le biais d'une recommandation non obligatoire et que la circulaire ici concernée permet à l'autorité régionale de faire connaître l'interprétation qu'elle a de la loi, des principes dont elle tend à faire assurer le respect, ainsi que de sa vision de l'intérêt général; que la partie intervenante estime qu'en l'espèce, le Gouvernement wallon a correctement exercé son contrôle de légalité et d'opportunité de l'acte administratif en cause et a amplement motivé sa décision; qu'à titre subsidiaire, elle demande à ce que soit posée à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle, qu'elle ne formule pas mais qui porterait sur la question de savoir si le législateur décrétal était compétent pour élaborer une quelconque définition des notions de «violation de la loi» et de «lésion de l'intérêt général et régional» et pour limiter les pouvoirs de l'autorité de tutelle, comme il l'a fait dans l'article 16, § 4, du décret du Conseil régional wallon du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne;

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 reconnue le Constituant;

Considérant par ailleurs qu'en application de l'article 6 du décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne (en vigueur à l'époque des arrêtés attaqués), 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'il appartient à l'autorité de tutelle d'indiquer concrètement et précisément en quoi la taxe litigieuse était illégale, contraire à l'intérêt général ou encore manifestement déraisonnable;

Considérant qu'en l'espèce, dans le premier arrêté ministériel contesté, la partie adverse a essentiellement justifié sa décision d'une part par le fait que la plupart des communes wallonnes ont établi à 30 % de textes rédactionnels le seuil en-dessous duquel une taxe est due, que les imprimés publicitaires contenant au moins ces 30% de textes rédactionnels jouent un rôle social en ce sens que les informations d'utilité générale qu'ils contiennent sont parfois la seule source d'information écrite pour certains de ses lecteurs, que la collecte des écrits publicitaires ne constitue pas une charge financière lourde pour les communes wallonnes, compte tenu des remboursements opérés à cet égard par la Région, que celle-ci entend privilégier la défense des intérêts des éditeurs d'imprimés publicitaires non adressés à caractère rédactionnel, vu le rôle social de ceux-ci, par rapport aux intérêts strictement financiers de la commune requérante, et qu'enfin, l'existence de seuils différents d'exonération de la taxe entre communes couvertes par le redevable créerait des difficultés dans la confection des écrits publicitaires et constituerait un frein économique pour le redevable mais aussi pour ses clients qui devraient supporter une augmentation de leurs charges;

Considérant que pareille motivation ne constitue pas un examen spécifique du cas d'espèce mais tend à imposer une directive uniforme aux communes, à savoir exonérer de la taxe les écrits publicitaires présentant au moins 30 % de textes rédactionnels, dans le but de protéger le secteur de l'imprimerie et de faciliter la tâche de ceux qui, en raison de leur activité de publicitaire, seraient contribuables dans plusieurs communes, compte tenu du rôle social rempli par les imprimés qu'ils diffusent; qu'une telle mesure vise clairement à uniformiser les conditions d'imposition d'une taxe entre les communes et porte atteinte à l'autonomie communale constitutionnellement

protégée en ce qu'elle conduit l'autorité de tutelle à se substituer à l'autorité communale compétente dans ses choix de politique fiscale; qu'il s'ensuit que le deuxième moyen développé dans les requêtes est fondé;

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;

Considérant que l'annulation de l'arrêté ministériel du 28 mars 2001 déclarant recevable et non fondé le recours introduit par la commune de Herstal à l'encontre de l'arrêté de la députation permanente n'approuvant pas la délibération du 28 décembre 2000 par laquelle le conseil communal de Herstal établit une taxe communale sur la distribution gratuite à domicile d'imprimés non adressés, entraîne par voie de conséquence l'annulation du second arrêté ministériel du 28 mars 2001, lequel, pour modifier le crédit de recettes du budget 2001 de la requérante se rapportant à la taxe litigieuse, s'est fondé sur le premier arrêté ministériel,

D E C I D E :

Article 1er.

Sont annulés:

- l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne du 28 mars 2001 déclarant recevable et non fondé le recours introduit par la commune de Herstal à l'encontre de l'arrêté du 8 février 2001 de la députation permanente du conseil provincial de Liège n'approuvant pas la délibération du 28 décembre 2000 par laquelle le conseil communal de Herstal établit à partir du 1er janvier 2001 et pour une période de six ans expirant le 31 décembre 2006 une taxe communale sur la distribution gratuite, dans le chef de ses destinataires, à domicile d'imprimés non adressés.

- l'arrêté du Ministre des Affaires intérieures de la Région wallonne du 28 mars 2001 déclarant recevable et fondé le recours introduit par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Herstal contre l'arrêté de la députation permanente du conseil provincial de Liège du 8 février 2001, approuvant tel que réformé le budget 2001 de la commune, mais approuvant définitivement sous réserve d'une modification le même budget.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 944,10 euros, sont mis à charge de la partie adverse à concurrence de 694,10 euros et à charge de la partie intervenante à concurrence de 250 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^{e} chambre, le dix-neuf mars deux mille sept par :

M.	LEROY,	président de chambre,
M.	QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M.	KOVALOVSZKY,	conseiller d'Etat,
Mme	MOREL,	greffier assumé.

Le Greffier ass., Le Président,

C. MOREL. M. LEROY.