

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 183 203 du 22 mai 2008

A. 122.539/XV-215

En cause : **La commune de BOUSSU,**

ayant élu domicile chez
Me A. COLMANT, avocat,
rue du Onze Novembre 9
7000 Mons,

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 14 juin 2002 par la commune de Boussu, qui demande l'annulation de l'arrêté du 18 avril 2002 du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne n'approuvant pas la délibération du conseil communal de Boussu du 17 décembre 2001 établissant, pour l'exercice 2002, 2700 centimes additionnels au précompte immobilier;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

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

Vu la notification du rapport aux parties, le courrier de la requérante valant dernier mémoire et la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 8 avril 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 mai 2008;

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

Entendu, en leurs observations, Me M. PILCER, loco Me A. COLMANT, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me J. SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme VAN LAER, 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 sont les suivants:

Le 17 décembre 2001, le conseil communal de Boussu adopte une délibération fixant à 2700 les centimes additionnels au précompte immobilier pour l'exercice 2002.

Cette délibération est motivée de la manière suivante:

« Vu la nouvelle loi communale et notamment l'article 117 alinéa 1^{er}, 118 alinéa 1^{er} et 260;
Vu le Code des impôts sur les revenus 1992 et notamment l'article 464 1°;
Vu la situation financière de la commune;
Après en avoir délibéré»;

Par un courrier du 11 mars 2002, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne informe la requérante qu'il se réserve le droit de statuer définitivement sur la délibération du 17 décembre 2001, 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.

La délibération du conseil communal du 17 décembre 2001 est approuvée par la députation permanente du conseil provincial du Hainaut le 21 mars 2002.

Le 18 avril 2002, le ministre décide de ne pas approuver ladite délibération. Cette décision, qui constitue l'acte attaqué, est motivée notamment 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 le taux de 2700 centimes additionnels au précompte immobilier retenu par le Conseil communal ne se concilie pas avec l'objectif d'intérêt général et régional d'assurer une relative uniformité des impôts en Région wallonne;

Considérant que le taux d'additionnels retenu par le règlement communal ici examiné excède la limite maximale raisonnable, sans aucune motivation particulière en son préambule, qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune;

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 pris dernièrement 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 aller 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»;

Considérant que la requérante prend un moyen unique de la violation des articles 41, 162, § 2, et 170, § 4, de la Constitution, ainsi que des articles 21 et 22 du décret du 1^{er} avril 1999 précité;

qu'en une première branche, relevant que l'arrêté attaqué fait référence à la politique générale menée par la Région wallonne ainsi qu'à la politique fiscale menée par l'Etat fédéral, la requérante soutient qu'en consacrant le principe d'une supériorité fiscale, régionale et fédérale par rapport à l'autonomie fiscale communale, la partie adverse viole les articles 41 et 162 de la Constitution consacrant le principe de l'autonomie fiscale des communes;

qu'en une seconde branche, elle expose que la détermination discrétionnaire de l'intérêt général ne recouvre pas une appréciation de pure opportunité, qu'il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si le motif invoqué comme contraire à l'intérêt général existe en fait et peut être retenu en droit et qu'il appartient à l'autorité de tutelle de fournir la preuve des éléments qu'elle avance pour porter atteinte à l'autonomie communale; qu'elle estime que l'arrêté d'annulation repose sur des motifs inexacts ou purement conjecturaux et qu'en considérant que le règlement-taxe blesse l'intérêt général et régional au motif que le taux retenu, à savoir 2700 centimes additionnels, est plus élevé que la limite maximale raisonnable, la partie adverse donne de la notion d'intérêt général une interprétation manifestement déraisonnable; qu'elle reproche à la partie adverse de mettre en exergue l'uniformité des taux pratiqués par les autres communes alors que s'il fallait retenir une telle argumentation, une augmentation des centimes additionnels serait toujours considérée comme contraire à l'intérêt général si

elle n'est pratiquée que par une seule commune à la fois, puisque le nouveau taux retenu sera toujours différent de ceux votés par les autres communes; qu'elle souligne en outre qu'elle n'est pas la seule commune à avoir voté un taux plus élevé eu égard à ses finances et que ledit taux a été fixé en tenant compte de sa situation financière déficitaire, en sorte que le règlement attaqué est adéquatement motivé en ce qu'il fait référence à la situation financière de la commune;

Considérant que la partie adverse rappelle que, s'agissant des règlements relatifs aux impositions communales, l'article 16, § 4, du décret du 1^{er} avril 1999 prévoit que l'approbation peut être refusée pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général et régional et 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 souligne qu'il a été exposé, dans les travaux préparatoires de ce décret, que le Gouvernement devait accorder une attention toute particulière au respect, par les actes concernés, de l'intérêt général, dont l'intérêt régional constitue l'une des facettes; qu'elle fait valoir que s'il est conforme à l'intérêt communal de chercher à lever des impositions dans le but d'obtenir les recettes nécessaires pour assurer la gestion des intérêts locaux, il appartient à l'autorité de tutelle de veiller à ce que l'importance des impositions communales ne porte pas préjudice à une sphère d'intérêt plus large, en l'occurrence à un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne; qu'elle en déduit que, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui est le sien, il n'est manifestement pas déraisonnable pour l'autorité de tutelle de considérer que le taux d'additionnels retenu par le conseil communal de la requérante ne se concilie pas avec l'objectif d'intérêt général et régional d'assurer une relative uniformité des impôts en Région wallonne; qu'en l'espèce, elle estime que le taux d'additionnels retenu par le règlement communal excède la limite maximale raisonnable, sans aucune motivation particulière en son préambule, autre qu'une formule stéréotypée relative à la «situation financière de la commune », qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune requérante et que si celle-ci fait certes valoir, dans sa requête en annulation, qu'elle se trouvait dans une «situation déficitaire», elle n'invoque aucun élément tant soit peu précis sur cette situation déficitaire et sur la nécessité qui en découlerait d'augmenter le taux de centimes additionnels au précompte immobilier; qu'elle relève, à cet égard, que la majoration des additionnels au précompte immobilier par rapport à la limite maximale recommandée par la Région wallonne n'entraînerait qu'une faible recette, qui ne constituerait qu'un pourcentage minime du total des recettes ordinaires, alors même que si le résultat de l'exercice propre se présentait en mali, le résultat global resterait, quant à lui, positif et que dans ce contexte et compte tenu de cette incidence

budgétaire marginale, il n'est manifestement pas déraisonnable pour l'autorité de tutelle d'avoir considéré qu'il n'était point souhaitable de rompre l'uniformité relative des taux pratiqués en cette matière en Région wallonne, en tolérant l'existence d'un seuil dépassant celui qui correspond, à ses yeux, à l'intérêt général et régional; qu'elle constate en particulier que la requérante ne démontre en rien pourquoi la «situation financière» qu'elle invoque lui serait propre, que le souci de limiter la pression fiscale s'impose à tous les pouvoirs communaux, ainsi d'ailleurs qu'aux autorités provinciales et régionales, et que la requérante ne présente pas de notables difficultés à cet égard par rapport aux autres communes qui connaîtraient certaines difficultés financières; qu'elle soutient qu'à suivre la thèse de la requérante, les communes connaissant des difficultés financières ne pourraient se voir imposer aucune limite fiscale, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le souci de préserver l'intérêt général; qu'elle relève que la requête contient des contradictions en ce que, d'une part, la requérante lui fait grief de pratiquer une politique «d'uniformité des taux», de telle manière que «l'augmentation des centimes additionnels sera toujours considérée comme contraire à l'intérêt général si elle n'est pratiquée que par une seule commune à la fois», et, que, d'autre part, elle allègue n'être «pas la seule commune à avoir voté un taux plus élevé eu égard à ses finances»; que la partie adverse soutient qu'à tout le moins, la circonstance qu'elle a déjà admis des taux plus élevés pour plusieurs communes, démontre bien que la limite de 2600 centimes additionnels, recommandée dans la circulaire, n'est nullement impérative et n'exclut pas l'exercice d'un pouvoir d'appréciation à l'occasion de l'examen de chaque dossier individuel; qu'elle souligne qu'en l'occurrence, les communes qui ont pu valablement décider de l'imposition de centimes additionnels supérieurs à cette limite, justifiaient bien de circonstances particulières, qui faisaient qu'elles se trouvaient dans une situation de fait différente, justifiant un traitement différencié en droit; qu'elle en conclut que c'est précisément le fait que certaines dérogations au seuil de référence ont été admises, qui montre que le principe d'égalité a été respecté, des situations de fait différentes justifiant un traitement différencié, et qu'il est établi qu'elle a effectivement exercé son pouvoir discrétionnaire d'appréciation; que, selon elle, dès lors que la commune requérante n'a fait valoir aucun élément particulier, il ne se justifiait pas de lui réserver un traitement dérogatoire par rapport à celui que connaissent les autres communes; que, dans son dernier mémoire, la partie adverse expose que la circulaire du 18 juillet 2000 relative au budget 2001 (lire sans doute : la circulaire du 19 juillet 2001 relative au budget 2002) des communes de la Région wallonne ne contient que des recommandations sans effet contraignant et n'ayant donné lieu à aucune application automatique; qu'elle fait valoir qu'elle a procédé à un examen concret du dossier, que le règlement communal majorant les centimes additionnels au précompte immobilier ne portait aucune motivation

particulière autre qu'une formule stéréotypée relative à la «situation financière de la commune», qu'elle a analysé le budget et les comptes de la commune requérante et constaté que la majoration des centimes additionnels n'entraînerait qu'une recette supplémentaire mineure au profit de la commune alors que, si le résultat de l'exercice propre se présentait en mali, le résultat global restait, quant à lui, positif; qu'elle soutient que lorsque l'autorité de tutelle a défini les contours de l'intérêt général et régional dans une circulaire rendue publique, et qui se veut la plus précise possible dans un souci de transparence et de sécurité juridique, la charge de la preuve de l'existence d'éléments spécifiques qui justifieraient une dérogation auxdites recommandations repose sur l'autorité communale;

Considérant, sur la seconde branche, 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 le décret du 1^{er} avril 1999 soumet à l'approbation de l'autorité de tutelle, notamment, les règlements relatifs aux impositions communales (art. 16, § 1^{er}, 3/, du décret), cette disposition énonçant que l'approbation peut être refusée pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général et régional, en précisant que «sont considérés comme tels, les actes violant les principes de bonne administration ou qui sont contraires à l'intérêt de toute autorité supérieure» (art. 16, § 4, du décret); que dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnue 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; qu'il incombe à l'autorité de tutelle d'apporter la preuve des éléments qu'elle avance pour porter atteinte à l'autonomie communale; que par ailleurs, il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si les motifs figurant dans les décisions de l'autorité de tutelle 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 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 que la décision attaquée est motivée par la circonstance que le taux retenu par la délibération communale, à savoir 2700 centimes additionnels, «ne se concilie pas avec l'objectif d'intérêt général et régional d'assurer une relative uniformité des impôts en Région wallonne», qu'il «excède la limite maximale raisonnable, sans aucune motivation particulière [...] qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune» et que la commune a porté ce taux «au-delà d'un plafond censé lui rapporter suffisamment de revenus pour couvrir la gestion de ses intérêts locaux»;

Considérant que rien, ni dans la motivation de l'acte attaqué, ni dans le dossier administratif, ne permet de déterminer sur quels éléments la partie adverse s'est fondée pour en conclure à l'existence d'une uniformité, fût-elle relative, des impôts en Région wallonne, de sorte qu'il n'est pas possible de déterminer si, en l'espèce, l'objectif d'assurer cette uniformité permettait de justifier une atteinte à l'autonomie communale;

Considérant que, de la même manière, la motivation de l'acte attaqué ne permet pas de comprendre en quoi le taux de 2700 centimes additionnels «excède la limite maximale raisonnable»; qu'elle n'indique même pas quelle est cette limite; qu'au dossier de l'affaire figure la circulaire du 19 juillet 2001 relative aux budgets communaux pour l'exercice 2002, dans laquelle le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique dit souhaiter que «les conseils communaux poursuivent leur collaboration à la paix fiscale lors de l'exercice 2002» et précise que «sous réserve de situations tout à fait particulières, la limitation des additionnels à l'impôt des personnes physiques à 8% et celle au précompte immobilier à 2600 centimes rencontre l'intérêt général»; que la seule circonstance que l'autorité de tutelle a préalablement publié le taux qu'elle considérait comme étant la limite maximale, ne la dispense pas de justifier concrètement, dans chaque cas, les raisons pour lesquelles elle prend une décision limitant l'autonomie communale; que se limiter à constater que la commune requérante n'apporte aucune motivation particulière établissant l'existence, dans son chef, d'une situation spécifique qui justifierait un taux plus élevé que celui indiqué dans la circulaire, revient en réalité à rendre obligatoire une recommandation contenue dans une circulaire dépourvue de tout caractère réglementaire ou, à tout le moins, à imposer que soit formellement motivée toute décision qui s'en écarte; que l'autorité de tutelle, qui est sans pouvoir pour fixer de manière générale et abstraite un taux maximal pour

les centimes additionnels au précompte immobilier, l'est également pour obliger l'autorité communale qui s'en écarte à justifier de la spécificité de sa situation; qu'elle ne peut imposer une motivation dans les cas où la loi ne le prescrit pas;

Considérant que n'est nullement étayée l'affirmation, figurant dans la motivation de l'acte attaqué, selon laquelle la requérante a augmenté son taux «au-delà d'un plafond censé lui rapporter suffisamment de revenus pour couvrir la gestion de ses intérêts locaux», et que le dossier ne comporte aucun élément de nature à établir qu'un taux inférieur permettrait à celle-ci de couvrir la gestion de ses intérêts locaux;

Considérant que la motivation de l'acte attaqué ne démontre pas concrètement en quoi le taux des centimes additionnels au précompte immobilier tel que fixé par la requérante léserait l'intérêt général et régional; que le moyen est fondé en sa seconde branche; qu'il n'y dès lors pas lieu d'examiner la première branche du moyen, qui, à la supposer fondée, n'est 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 18 avril 2002 du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne n'approuvant pas la délibération du conseil communal de Boussu du 17 décembre 2001 établissant, pour l'exercice 2002, 2700 centimes additionnels au précompte immobilier.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la partie adverse.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-deux mai deux mille huit par :

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

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.