

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 187.475 du 30 octobre 2008

A 136.313/XV-307

En cause : **la ville de Saint-Ghislain,**
ayant élu domicile chez
Me A. GUERITTE, avocat,
Place du Parc 7
7000 Mons,

contre :

1. la Députation permanente du conseil provincial du Hainaut,

2. 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 6 mai 2003 par la ville de Saint-Ghislain, qui demande l'annulation :

- de «l'arrêté de la Députation permanente du Conseil provincial de la Province de Hainaut pris en séance du 26 février 2003, notifié à la Ville par courrier en date du 6 mars, reçu le 7 mars»
- de «la décision du Ministre régional wallon des affaires intérieures prise à une date indéterminée mais notifiée par courrier en date du 15 avril 2003 “de laisser devenir exécutoire par expiration du délai la décision de la Députation permanente du Hainaut du 26 février 2003 non approuvant vos délibérations susvisées”»;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le dossier administratif;

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

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

Vu l'ordonnance du 1^{er} octobre 2008 fixant l'affaire à l'audience du 21 octobre 2008 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me DOCQUIER, *loco* Me A. GUERITTE avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me J. SOHIER, avocat, comparaissant pour la seconde 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 se présentent comme suit:

Le 27 janvier 2003, le conseil communal de Saint-Ghislain adopte un règlement établissant une taxe sur la force motrice à partir de l'exercice 2003. Le taux de la taxe est fixé à 18,59 € par kilowatt, ce qui constitue une augmentation par rapport au taux de 14,87 € antérieurement appliqué;

Ce règlement porte ce qui suit en son préambule:

« Vu la nouvelle loi communale et plus particulièrement les articles 112, 114, 117, alinéa 1^{er};

Vu la loi du 24 décembre 1996, relative à l'établissement et au recouvrement des taxes provinciales et communales, modifiée par la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale;

Vu la situation financière de la Ville;».

Cette délibération est soumise pour approbation à la députation permanente du conseil provincial du Hainaut, qui la reçoit le 7 février 2003.

Le 26 février 2003, la députation permanente décide de ne pas approuver la délibération du 27 janvier 2003. Il s'agit du premier acte attaqué, reçu par la requérante le 7 mars 2003, et motivé comme suit :

« Vu le décret du Conseil régional wallon du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région

wallonne, notamment les articles 4, 5, 6 alinéa 2, 7, 8, 16 § 1^{er}, 3/ et 17 § 3 alinéa 1^{er} et § 4 alinéa 1^{er};

Vu la circulaire ministérielle du 23 juillet 2002 relative au budget pour 2003 des communes de la Région wallonne, notamment son annexe concernant la nomenclature des taxes communales et plus particulièrement le point 040/364-03;

Considérant que dans son règlement fiscal antérieur, l'Autorité locale avait fixé le taux d'imposition relatif à cet objet à 14,87 € par kilowatt;

Considérant dès lors que le nouveau taux voté par le Conseil communal soit 18,59 € représente 25% d'augmentation par rapport à celui en vigueur dans le précédent règlement-taxe;

Considérant que dans sa décision le Conseil communal de SAINT-GHISLAIN n'explique pas en quoi la situation financière de la Ville, nécessite une augmentation aussi sensible, de la taxe dont il s'agit;

Considérant qu'en délibérant comme il l'a fait, le Conseil communal de SAINT-GHISLAIN n'a pas respecté les recommandations ministérielles du 23 juillet 2002, lesquelles ont aussi insisté sur la collaboration des communes à la paix fiscale, lors de l'exercice 2003».

Le 27 février 2003, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique informe la requérante qu'il se réserve le droit de statuer définitivement sur la délibération du 27 janvier 2003 en application de l'article 21 du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales.

Le 10 mars 2003, le collège des bourgmestre et échevins décide d'introduire un recours auprès du Gouvernement de la Région wallonne à l'encontre de cette décision. Ce recours est reçu par la deuxième partie adverse le 13 mars 2003.

Le 7 avril 2003, le ministre fait savoir ce qui suit à la requérante:

« Par un courrier du 27 février 2003, je me suis réservé de statuer définitivement sur la délibération sous objet.

Comme suite à l'arrêté du 26 février 2003 de la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut n'approuvant pas la délibération visée, j'ai décidé de ne pas poursuivre la procédure d'évocation concernant ce dossier».

Le 15 avril 2003, il adresse à la commune requérante un courrier rédigé comme suit:

« Objet : Impôt sur la force motrice : recours contre la décision de la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut.

[...]

Je vous informe que j'ai décidé de laisser devenir exécutoire par expiration du délai la décision de la Députation permanente du Hainaut du 26 février 2003 non-approuvant vos délibérations susvisées.»

Il s'agit du second acte attaqué;

Considérant que l'article 19 du décret du 1^{er} avril 1999, tel qu'il était en vigueur au moment de l'adoption des décisions attaquées, dispose comme suit:

« § 1^{er}. Le conseil communal ou le collège des bourgmestre et échevins de la commune dont l'acte a fait l'objet d'un arrêté de refus d'approbation ou d'approbation partielle, peut introduire un recours auprès du Gouvernement dans les dix jours de la réception de l'arrêté de la députation permanente. Il notifie son recours à la députation permanente et, le cas échéant, aux intéressés au plus tard le dernier jour du délai de recours.

§ 2. Le Gouvernement peut approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte dans les trente jours de la réception du recours.

A défaut de décision dans ce délai, la décision de la députation permanente est réputée confirmée»;

Considérant qu'en application de l'article 19, § 2, alinéa 2, du décret du 1^{er} avril 1999, le ministre, ne s'étant pas prononcé dans le délai qui lui était imparti, est censé avoir confirmé la décision de la décision permanente; qu'une confirmation tacite, présumée en vertu du décret, n'est pas un acte susceptible de recours; qu'en son second objet, le recours est irrecevable;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de l'inexactitude matérielle des faits, de l'appréciation illégale des faits, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des articles 41, 162, § 2, et 170, § 4, de la Constitution, de l'article 16 du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, des articles 252 et 253 de la Nouvelle loi communale, du principe «*patere legem quam ipse fecisti* », du principe de bonne administration et du principe d'égalité; que dans la deuxième branche de ce moyen, elle expose qu'il ressort de la motivation des actes attaqués que les parties adverses lui reprochent, d'une part, de n'avoir pas respecté les dispositions d'une circulaire administrative qui est dépourvue de force obligatoire à l'égard des communes et, d'autre part, de ne pas respecter la paix fiscale et de se marginaliser par rapport aux autres communes, alors que le montant de 750 FB (18,59 €) décidé dans son règlement-taxe sur la force motrice s'aligne sur la moyenne inférieure des taux pratiqués en Région wallonne, ce qui, loin de rompre l'uniformité, contribue à celle-ci; qu'elle souligne 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 que l'autorité de tutelle doit apporter la preuve des éléments sur lesquels elle se fonde pour porter atteinte à l'autorité communale, son contrôle restant «exceptionnel et limité»; qu'elle soutient qu'en l'espèce, il ne se justifiait pas de porter atteinte à son autonomie au nom de l'intérêt général et que soit les faits sur lesquels les parties adverses se sont fondées sont inexacts, soit les parties adverses ont commis une erreur manifeste d'appréciation; qu'elle fait également valoir que les parties adverses ont méconnu le principe d'égalité, car il n'existe aucune raison de traiter différemment des villes et communes qui lui sont comparables en autorisant celles-ci à fixer, pour la taxe

sur la force motrice, des taux équivalents voire supérieurs à celui qui n'est pas admis pour elle;

Considérant que la Région wallonne 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 relève qu'elle «n'a pas pris formellement de nouvel arrêté confirmant la non-approbation de la taxe litigieuse et que, ce faisant, elle a entendu se rallier à la décision prise par la Députation permanente»; 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 la majoration du taux de la taxe sur la force motrice, décidée 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; qu'elle souligne qu'il n'existe, dans le préambule de la délibération du conseil communal, aucune motivation justifiant l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune; qu'elle relève, à cet égard, que la majoration du taux de la taxe sur la force motrice n'entraînerait qu'une faible recette, qui ne constituerait qu'un pourcentage minime du total des recettes ordinaires et qu'il n'est donc pas manifestement 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 des majorations de taux non motivées dépassant celui qui correspond, à ses yeux, à l'intérêt général et régional; qu'elle souligne qu'à sa connaissance, aucune des villes et communes avec lesquelles la requérante établit une comparaison n'a majoré le taux de la taxe concernée dans une telle proportion sans entraîner une réaction de l'autorité de tutelle, en sorte que c'est à tort que la requérante soutient qu'elle est discriminée; que la Région wallonne expose que cette dernière a vu sa «situation spécifique» prise en compte par l'autorité de tutelle, puisque le nombre de centimes additionnels au

précompte immobilier, fixé à 2650, a été admis alors que la limite maximale recommandée par le ministre est de 2600, ce qui démontre que l'autorité de tutelle est pleinement consciente de la situation spécifique de la requérante; qu'en outre, selon la Région wallonne, la requérante est en défaut de démontrer en quoi les difficultés financières dans lesquelles elle se trouve lui seraient à ce point spécifiques qu'elle ne pourrait se voir imposer les limites auxquelles est soumise la fiscalité des autres communes qui connaissent des difficultés financières; qu'elle soutient que le refus d'approbation de son règlement-taxe ne met pas la requérante dans une situation qui l'empêcherait de respecter «les règles essentielles de l'équilibre budgétaire», l'examen de son budget pour l'exercice 2002 laissant apparaître une situation générale en boni, au service ordinaire comme au service extraordinaire;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la Région wallonne expose que la circulaire du 18 juillet 2002 relative au budget pour 2003 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 établissant une taxe sur la force motrice ne portait, en son préambule, aucune motivation particulière autre qu'une formule stéréotypée relative à la «situation financière de la Ville», qu'elle a analysé le budget et les comptes de la commune requérante et constaté que la majoration de la taxe concernée n'entraînerait qu'une recette supplémentaire mineure au profit de la ville, alors que sa situation financière délicate avait déjà été prise en compte par l'autorité de tutelle qui l'avait déjà autorisée à lever 2650 centimes additionnels au précompte immobilier, et que l'examen du budget pour 2002 avait révélé que si le résultat de l'exercice propre se présentait en mali, le résultat global restait, quant à lui, positif, en sorte que le refus d'approbation serait sans conséquence sur le fonctionnement de l'institution communale; 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 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 le Conseil d'Etat ne peut avoir égard qu'aux motifs formellement énoncés dans la décision de l'autorité de tutelle, à l'exclusion d'autres motifs qui pourraient être déduits du dossier administratif ou qui sont invoqués dans les écrits de procédure; que par ailleurs, il lui appartient de vérifier si les motifs figurant dans la décision 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 conseil communal augmente de 25 % le taux de la taxe sur la force motrice sans expliquer, dans sa décision, en quoi la situation financière de la ville nécessite une augmentation aussi sensible et que, partant, il ne respecte pas les recommandations ministérielles du 23 juillet 2002 (lire 18 juillet 2002), plus particulièrement en son point 040/364-03, qui est expressément visé;

Considérant que, s'agissant de la taxe sur la force motrice, le point 040/364-03 de la circulaire précitée porte ce qui suit:

« Les communes sont invitées à réduire le taux de la taxe ou du moins à ne pas le majorer par rapport à l'exercice précédent.»

[...]»;

Considérant que la circonstance que le ministre a, dans une circulaire rendue publique, défini la conception qu'il se fait de l'intérêt général et régional, ne dispense pas l'autorité de tutelle de justifier concrètement, dans chaque cas, les raisons pour lesquelles elle prend une décision limitant l'autonomie communale; que se borner à constater que la décision du conseil communal de la requérante ne contient aucune motivation, tirée de la situation financière de la ville, qui justifierait l'augmentation du taux de la taxe, 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 une règle imposant aux communes de réduire le taux d'une taxe ou de ne pas le majorer, 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 la prescrit pas;

Considérant que le premier moyen est fondé en sa deuxième branche; qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres branches de ce moyen, ni le second moyen, qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à entraîner une annulation aux effets plus étendus,

Considérant que la députation permanente a agi dans l'exercice d'une mission régionale; qu'il convient de mettre les dépens à charge de la région wallonne,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut du 26 février 2003 n'approuvant pas la délibération du conseil communal de la ville de Saint-Ghislain du 27 janvier 2003 établissant un impôt sur la force motrice à partir de l'année 2003.

Article 2.

Le recours est rejeté pour le surplus.

Article 3.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge de la Région wallonne.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trente octobre deux mille huit un par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
M ^{me} ROBA,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

N. ROBA.

M. LEROY.