

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 188.476 du 4 décembre 2008

A. 182.137/XV-561

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

contre :

**la Région wallonne,**  
**représentée par son Gouvernement,**  
ayant élu domicile chez  
Me J. HOLLANGE, avocat,  
rue du Petit-Bois 31  
6900 Marche-en-Famenne,

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 30 mars 2007 par la ville de Saint-Ghislain, qui demande l'annulation de «l'arrêté du Ministre régional wallon des affaires intérieures et de la fonction publique pris en date du 5 février 2007, dont la notification a été reçue par l'exposante le 6 février 2007, lequel décide, notamment, de dire le recours introduit par l'exposante contre l'arrêté du 21 décembre 2006 du Collège provincial du Hainaut recevable mais non fondé et de ne pas approuver la délibération du conseil communal de l'exposante du 20 novembre 2006 qui établit une taxe sur la force motrice pour l'exercice 2007»;

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 et leurs derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 28 octobre 2008, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 25 novembre 2008;

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. HOLLANGE, 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 se présentent comme suit:

Le 20 novembre 2006, le conseil communal de Saint-Ghislain adopte un règlement établissant une taxe sur la force motrice à partir de l'exercice 2007. La taxe y est fixée au taux de 18,59 € par kilowatt, ce qui constitue une augmentation par rapport à l'ancien taux de 14,87 €.

Selon l'article 7 du règlement:

« La taxe est supprimée sur tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf à partir du 1<sup>er</sup> janvier 2006 ».

Cette délibération est motivée ainsi qu'il suit:

« Revu sa délibération du 22 septembre 2003 et approuvée par la Députation permanente du Conseil provincial du Hainaut en date du 23 octobre 2003, portant règlement de la taxe sur la force motrice;

Vu le décret-programme du 23 février 2006 relatif "aux actions prioritaires pour l'Avenir wallon", paru au Moniteur belge du 07 mars 2006 p. 13 611;

Vu les articles L1122-30, L1133-1 et L3321-1 à L3321-12 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;

Considérant la situation financière actuelle de la Ville;

Vu la nécessité de respecter la règle essentielle de l'équilibre budgétaire global contenu dans l'article L 1314-1 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;

Considérant que depuis la fusion des communes, l'autorité communale a eu pour préoccupation principale de favoriser l'implantation, l'intégration et l'épanouissement des activités économiques et plus particulièrement d'octroyer des facilités aux T.P.E. et P.M.E.;

Vu qu'afin de favoriser l'environnement économique de l'entité, la Ville de Saint-Ghislain n'a jamais voté de taxe industrielle compensatoire, ni de taxe sur le personnel occupé;

Vu que le taux d'imposition de 14,87 EUR le kilowatt en matière de taxe sur la force motrice est appliqué depuis 1991 et qu'il est en outre un taux exceptionnellement bas, tant pour la compétitivité dans la Région de Mons-Borinage que pour une entité proposant un zoning industriel d'une même importance où les taux de 22 EUR du kilowatt sont régulièrement en vigueur;

Considérant que le taux proposé à savoir 18,59 EUR s'inscrit dès lors dans la moyenne régionale actuelle;

Considérant que par mesure d'équité et afin de ne pas léser les différents agents économiques de l'entité, le Conseil communal avait décidé de relever ses taux d'imposition des propriétés foncières (centimes additionnels au précompte immobilier), des revenus professionnels (centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques) et des activités industrielles (taxe sur la force motrice);

Vu que dans la région de Mons-Borinage, la Ville de Saint-Ghislain est déjà lésée en matière de dotation principale du fonds des communes par rapport aux autres administrations, vu son faible coefficient de densité de population au m<sup>2</sup>, alors qu'elle représente la deuxième puissance locale après Mons et que l'empêcher de relever certains taux de taxes consiste à la pénaliser une seconde fois;

Vu également la difficulté de maintenir l'équilibre global des finances communales étant donné l'augmentation des charges supportées par la Ville depuis quelques années dans les domaines suivants:

- la dotation pour la zone de police fédérale,
- revalorisation du traitement des mandataires,
- compensation des effets de la réforme fiscale fédérale,
- augmentation de l'intervention dans les Intercommunales;

Considérant de par ce fait que les recommandations ministérielles sont difficilement applicables à la Ville de choisir librement les taxes qu'elle entend lever au vu de sa situation financière notamment;».

La délibération précitée est soumise à l'approbation de la députation permanente du conseil provincial du Hainaut.

Le 13 décembre 2006, 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 20 novembre 2006 en application de l'article L3133-4 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation.

Le 21 décembre 2006, la députation permanente décide de ne pas approuver la délibération du 20 novembre 2006. Cette décision est motivée de la manière suivante:

« [...]

Considérant que par sa résolution incriminée, le Conseil communal de SAINT-GHISLAIN augmente le taux de la taxe sur la force motrice en le faisant passer de 14,84 à 18,59 €/kw;

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 des 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 wallonnes, sous peine d'entraîner une lésion de l'intérêt général;

Considérant que le nouveau taux de la taxe sur la force motrice excède toute limite raisonnable par rapport aux villes et communes de la Région wallonne, sans aucune motivation particulière dans le préambule de la délibération qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune;

Considérant que le nouveau taux adopté est inconciliable avec la taxation d'un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne; que dans cette mesure, le règlement adopté par le conseil communal de SAINT-GHISLAIN blesse l'intérêt général et régional».

Le 29 décembre 2006, le collège communal de la requérante décide d'introduire un recours auprès du Gouvernement de la Région wallonne à l'encontre de cette décision.

Par un arrêté du 5 février 2007, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique décide de déclarer son recours recevable mais non fondé et de ne pas approuver la délibération du 20 novembre 2006 par laquelle le conseil communal de Saint-Ghislain établit, pour l'exercice 2007, une taxe sur la force motrice. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est motivé notamment de la manière suivante:

« Considérant qu'en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles telle que modifiée à ce jour, la Région wallonne, dans le cadre de ses compétences économiques, entend dans une période économique difficile, favoriser une relance de la consommation et un maintien de la compétitivité en Wallonie, notamment par la création d'un environnement fiscal attractif pour les investisseurs potentiels; qu'ainsi, après avoir reçu l'avis du Conseil d'Etat et s'y être conformée, un décret relatif aux Actions prioritaires pour l'Avenir wallon a été approuvé par le Parlement wallon en date du 26 février 2006; que ce décret prévoit des mesures pour diminuer la pression fiscale sur les entreprises et ainsi, doper l'investissement sur le territoire wallon; que pour pallier aux inconvénients liés à ce constat, la Région wallonne, a mis en place une politique de soutien financier aux communes en mettant en place des mesures de compensation financière qui sont considérées comme des mesures fiscales;

Considérant que la section de législation du Conseil d'Etat a indiqué, dans l'avis rendu sur l'avant projet de décret susvisé, que la suppression des taxes provinciales et communales visées aux articles 32 et 36 du projet soulevait une question de répartition des compétences; qu'en effet, cette matière relève, *a priori*, du seul législateur fédéral et ce en vertu de l'article 170 § 4 de la Constitution; qu'elle admet, cependant, que le législateur régional peut avoir vocation à intervenir en la matière pour autant qu'il justifie son initiative eu égard à l'article 10 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui consacre la théorie des pouvoirs implicites; que tel est le cas en l'espèce puisque les trois conditions requises en vertu de la loi spéciale et de la jurisprudence de la Cour d'Arbitrage pour qu'il y ait application de l'article 10 sont ici réunies;

Considérant que les articles 32 et 36 du projet concernent les taxes provinciales et/ou communales sur la force motrice, sur la superficie ainsi que la taxe industrielle compensatoire; que ces impositions sont à charge des entreprises et des industries sises en Région wallonne et sont, par essence, de nature sinon à paralyser certaines initiatives économiques ou industrielles, du moins à les rendre plus malaisées; que l'auteur du décret constate donc que l'existence de ces taxes compromet dans une mesure significative l'objectif de développement économique et industriel qui est le coeur de sa préoccupation et qu'il est donc

nécessaire à l'exercice de la compétence régionale de mettre en oeuvre un dispositif visant à supprimer lesdites taxes dans la mesure fixée dans les dispositions en projet;

Considérant que la majoration du taux de la taxe sur la force motrice décidée par la Ville de Saint-Ghislain lors de la séance de son Conseil communal du 20 novembre 2006 contrevient à l'objectif du décret relatif aux Actions prioritaires pour l'Avenir wallon, de favoriser l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région;

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 des 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 ne préjudicient pas une sphère d'intérêt plus large que celle de l'administration concernée;

Considérant en conséquence que le nouveau taux de la taxe sur la force motrice tel qu'il est établi par l'article 3 du règlement-taxa est inconciliable avec la taxation d'un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne;

Considérant qu'une telle hausse porte ainsi atteinte aux intérêts de la Wallonie et, *in fine* des wallons, ce qui est contraire à l'intérêt général et régional;

Considérant pour le surplus qu'une telle hausse porte aussi atteinte à la sécurité juridique des redevables potentiels de cet impôt; qu'aucun redevable ne peut en effet raisonnablement s'attendre à ce qu'une autorité publique dotée du pouvoir fiscal augmente de 25% en un an le taux d'un impôt important; que le principe de bonne administration impose comme exigence de mener une politique fiscale cohérente, ce qui exclut les soubresauts; qu'une commune ne peut pratiquer un taux de 14,87€/kw pendant 14 ans et puis subitement, l'augmenter de 25% en une fois sans porter atteinte à la sécurité juridique des redevables, laquelle s'avère aussi digne de protection que l'autonomie fiscale des communes;

Considérant que, sauf si l'établissement de cette taxe devait répondre à une situation différenciée en fait et à une motivation pertinente en droit, l'intérêt général en serait immanquablement blessé;

Considérant que dans son recours la ville fait référence à la motivation de sa délibération du 20 novembre 2006, laquelle relève la difficulté de maintenir l'équilibre global des finances communales, étant donné l'augmentation des charges supportées par la Ville, dans différents domaines qu'elle énumère et ce, notamment eu égard à l'impact des réformes décidées à d'autres niveaux de pouvoir et dont les charges ont été transférées sans pour autant être assorties de moyens corrélatifs;

Considérant que le budget pour l'exercice 2004 tel qu'il a été approuvé, après réformation, le 15 janvier 2004 par la Députation permanente du Hainaut présente à l'exercice propre un boni de 167.605,12 €, aux exercices antérieurs un boni de 2.930.211,89 € et donc un boni au résultat global de 3.097.817,01 €;

Considérant que le budget pour l'exercice 2005 tel qu'il a été approuvé, après réformation, le 13 janvier 2005 par la Députation permanente du Hainaut présente à l'exercice propre un boni de 150.095,06 €, aux exercices antérieurs un boni de 2.468.772,16 € et donc un boni au résultat global de 2.618.867,22 €;

Considérant que le budget pour l'exercice 2006 tel qu'il a été approuvé, après réformation, le 26 janvier 2006 par la Députation permanente du Hainaut présente à l'exercice propre un boni de 151.062,96 €, aux exercices antérieurs un boni de 3.607.540,53 € et donc un boni au résultat global de 3.758.608,49 €;

Considérant que le budget pour l'exercice 2007 tel qu'il a été approuvé, après réformation, le 25 janvier 2007 par le Collège provincial du Hainaut présente à l'exercice propre un mali de 516.270,51 €, aux exercices antérieurs un boni de 2.957.337,49 € et donc un boni au résultat global de 2.441.006,98 €;

Considérant que depuis l'exercice 1999, la situation financière de la Ville est excellente puisque le boni budgétaire net des comptes annuels est en constante

augmentation, la trésorerie est passée de 5.500.000 € à 11.500.000 €; que le dernier compte transmis à la tutelle révèle que le fonds de réserve atteint un montant de 5.211.720,24 € pour l'exercice 2005;

Considérant, qu'en vertu de ce qui précède, notamment la situation de sa trésorerie qui ne cesse de s'améliorer depuis 1999, la ville ne peut soutenir de manière cohérente et crédible qu'elle ne dispose pas de moyens nécessaires pour garantir une action communale efficace et un service de qualité à sa population; pour preuve, cet argument qu'elle reprend dans tous ses recours précédents n'a pas empêché la trésorerie d'évoluer favorablement, ce qui atteste de sa bonne santé financière;

Considérant qu'à aucun moment, lors de l'instruction spécifique de ce dossier, il n'est apparu à l'administration des éléments permettant de justifier que ce refus de relever le taux de la taxe sur la force motrice a mis à mal la politique décidée et notamment celle de garantir une action communale efficace et un service de qualité à sa population;

Considérant que la ville de Saint-Ghislain justifie de manière vague et imprécise l'augmentation du taux de la taxe sur la force motrice à 18,59 € par kw, notamment en comparant ce taux avec celui d'autres communes du Hainaut;

Considérant cependant que cette comparaison faite par la ville de Saint-Ghislain ne peut se limiter à la comparaison du taux de la taxe sur la force motrice mais doit être envisagée de manière beaucoup plus large afin de mieux appréhender la situation financière de chacune des communes;

Considérant que la Ville de Saint-Ghislain dispose d'un excellent rendement de la taxe additionnelle au précompte immobilier puisque la valeur de 100 centimes additionnels est aujourd'hui largement supérieure à la moyenne connue dans les autres provinces de la Région wallonne;

Considérant qu'il résulte des considérations qui précèdent que le recours du Collège communal de la ville de Saint-Ghislain n'est pas fondé».

Il convient de relever que la requérante a, dans le passé, décidé à plusieurs reprises d'augmenter le taux de la taxe concernée et de le porter à 18,59 € par kilowatt. Les délibérations adoptées à cette fin par le conseil communal, le 26 novembre 2001, le 27 janvier 2003, le 24 novembre 2003, le 20 décembre 2004 et le 19 décembre 2005 ont fait l'objet de décisions de refus d'approbation par l'autorité de tutelle le 8 février 2002, le 26 février 2003, le 15 janvier 2004, le 3 mars 2005 et le 24 février 2006. Ces décisions ont été annulées par le Conseil d'Etat, respectivement par les arrêts n/ 187.474 à 187.478 du 30 octobre 2008;

Considérant que la requérante prend un moyen unique 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<sup>er</sup> avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, des dispositions du livre III, titre I<sup>er</sup>, chapitre IV, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du principe «*patere legem quam ipse fecisti*», du principe de bonne administration et du principe d'égalité; que dans la première branche de ce moyen, elle expose que la fixation du taux de la taxe ne s'est pas faite de manière irréfléchie mais pour les motifs qui sont repris dans la délibération; qu'elle reproche à la députation permanente de s'être

contentée de répondre, pour le moins lapidairement, que le taux de la taxe «excède toute limite du raisonnable par rapport aux communes de la Région wallonne»; qu'elle souligne que, dans le recours qu'elle a introduit contre cette décision, elle a démontré, pièces justificatives à l'appui, l'inexactitude en fait des motifs avancés par la députation permanente; que, se référant à la motivation de ce recours, elle expose que l'augmentation du taux de la taxe s'est faite en tenant compte de l'ensemble des éléments qui lui sont propres puisque certaines taxes ont été supprimées tandis que d'autres ont été augmentées simultanément à celle sur la force motrice afin de maintenir une certaine «équité fiscale»; qu'elle fait valoir que le taux de la taxe sur la force motrice était fixé à 600 FB ou 14,87 € depuis 1991 sans qu'il ait jamais existé de taxe sur le personnel occupé ou de taxe industrielle compensatoire, qu'une augmentation de 150 FB n'est pas excessive, sachant que pour les entités proposant un zoning industriel d'une même importance, les taux de 750 FB ou 18,59 € (Seneffe, Fleurus) voire 900 FB ou 22,31 € (Mons, Frameries, Ecaussinnes) sont régulièrement en vigueur, en sorte que l'augmentation qu'elle a décidée n'est pas excessive et s'avère cohérente avec les autres taxes communales frappant les mêmes redevables; qu'elle reproche à la partie adverse de se focaliser sur le taux de la taxe sur la force motrice sans tenir compte des autres taxes qu'elle a votées et fait valoir, surabondamment, que le motif selon lequel «le nouveau taux adopté en cause [...] est inconciliable avec la taxation d'un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne» est «battu en brèche par le succès auprès des entreprises du zoning de GHLIN-BAUDOUR»; qu'elle reproche également à la partie adverse de n'avoir pas mené une étude sérieuse et concrète du dossier dont elle était saisie et d'avoir commis plusieurs erreurs, qui peuvent être résumées comme suit:

- en ce qui concerne l'objectif du décret relatif aux Actions prioritaires pour l'Avenir wallon, c'est avec les moyens qu'elle juge les plus adéquats que la requérante contribue à créer un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne notamment en favorisant l'implantation, l'intégration, l'épanouissement des activités économiques et plus particulièrement en octroyant des facilités aux TPE et PME et en créant diverses synergies avec les commerçants locaux et les entreprises; ainsi en est-il de la création d'une «Maison de l'emploi» depuis 2005, malgré un coût de fonctionnement s'élevant à 44.600,09 € pour le seul exercice 2005; en outre, et d'une manière générale, le règlement de la ville exonère de la taxe tous les nouveaux investissements et ne crée dès lors aucun obstacle pour les investisseurs potentiels;

- il n'y a pas d'atteinte à la sécurité juridique des redevables qui seraient confrontés à une brusque et importante augmentation de la taxe litigieuse, puisque c'est dès 2002 que la commune a décidé d'en porter le taux à 18,59 €; la requérante souligne en outre

que l'argument invoqué par l'autorité de tutelle induit un immobilisme fiscal et que le fait de maintenir le taux d'une taxe pendant un certain nombre d'années n'implique évidemment pas qu'il soit renoncé à revoir celui-ci;

- s'agissant de l'existence d'un boni au résultat global du budget pour les exercices 2004 à 2006, il convient de relever que le budget approuvé par la partie adverse intègre toujours la taxation sur la force motrice à 18,59 € par kilowatt, ce qui signifie que les chiffres retenus par la partie adverse sont manifestement faussés; en outre, l'improbation de la délibération du conseil communal du 20 novembre 2006 établissant une taxe sur la force motrice au taux de 18,59 € entraînera une diminution des recettes de l'ordre de 250.000 € environ;

- en ce qui concerne le fait que, depuis l'exercice 1999, la situation financière de la ville est excellente puisque le boni budgétaire net des comptes annuels est en constante augmentation, que la trésorerie est passée de 5.500.000 € à 11.500.000 €, que le dernier compte transmis à la tutelle révèle que le fonds de réserve atteint un montant de 5.211.720,24 € pour l'exercice 2005, la requérante souligne que considérer son fonds de réserve ordinaire comme un «bas de laine» est une grave erreur, ce fonds ayant été augmenté en 2001, d'une part afin de l'utiliser comme fonds de roulement pendant les huit premiers mois de l'année dans l'attente des recettes de la taxe additionnelle au précompte immobilier et, d'autre part, en raison de la modicité de la somme versée par le fonds des communes;

- en ce qui concerne le rendement de la taxe additionnelle au précompte immobilier, la comparaison ne peut se limiter à prendre en considération la moyenne connue dans les autres provinces de la Région wallonne, mais il convient d'envisager la situation spécifique de la ville, qui doit faire face à une importante augmentation de ses charges, et doit donc prendre les mesures de nature à éviter de mettre en péril sa bonne gestion financière;

Considérant qu'elle en conclut qu'en l'espèce, soit la partie adverse n'a pas procédé à un examen sérieux des circonstances concrètes et des pièces du dossier et a méconnu de la sorte le principe général de bonne administration, soit elle a commis une erreur manifeste d'appréciation et a donc apprécié illégalement les faits;

Considérant que, sur cette branche, la partie adverse rappelle qu'en son article 16, § 1<sup>er</sup>, 3/, le décret du 1<sup>er</sup> avril 1999 soumet à l'approbation de l'autorité de tutelle, notamment, les règlements relatifs aux impositions communales, que selon le § 4 de cette disposition, l'approbation peut être refusée pour violation de la loi et 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» et 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 soutient 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, il appartient à l'autorité de tutelle de veiller à ce que l'importance des impositions communales ne préjudicie pas à une sphère d'intérêt plus large et n'excède pas une limite raisonnable, ni n'aille à l'encontre de la politique menée par la Région wallonne afin de relancer l'activité économique et de maintenir la compétitivité sur son territoire; qu'elle reproche à la partie requérante, d'une part, d'invoquer la mise en place d'un environnement d'ordre structurel tout en préconisant l'augmentation du taux de la taxe sur la force motrice, qui constitue un obstacle conjoncturel au développement des activités qu'elle affirme vouloir favoriser, et, d'autre part, de souligner que «les entreprises sont source de coûts» en oubliant qu'elles sont également source de revenus dès lors que les emplois créés ou conservés vont générer des rentrées fiscales; qu'elle estime que le coût de la Maison de l'emploi ne peut par lui-même justifier l'augmentation du taux; que, selon la partie adverse, il n'est pas manifestement déraisonnable pour l'autorité de tutelle de considérer que la hausse du taux de la taxe sur la force motrice porte atteinte, d'une part, aux intérêts de la Wallonie et, *in fine* des Wallons, ce qui est contraire à l'intérêt général et régional et, d'autre part, à la sécurité juridique des redevables potentiels de cet impôt; qu'elle constate que si la majoration du taux de la taxe s'appuie sur une motivation particulière dans le préambule du règlement, celle-ci ne justifie nullement l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune, ni, plus particulièrement, l'importance de l'augmentation du taux; qu'elle estime qu'il y a lieu de procéder à une appréciation globale de la situation de la ville de Saint-Ghislain en tenant compte des éléments qui lui sont propres et des objectifs d'intérêt régional qu'il convient de réaliser afin de concilier les impératifs en présence; qu'elle relève que les éléments spécifiques à la requérante qui ont été mentionnés pour les exercices 2005 et 2006 restent d'application pour 2007 et qu'il s'agit notamment de la proportion (53,05 %) des recettes fiscales par rapport au total des recettes, largement supérieur à la moyenne des cinq provinces wallonnes, de la bonne santé financière de la ville, due surtout à la recette du précompte immobilier, de l'importance de la charge fiscale par habitant en matière d'immondices, laquelle est très nettement supérieure à la moyenne en province de Hainaut, et, enfin, de la charge fiscale générale par habitant, qui est plus élevée que la moyenne hennuyère et est la plus élevée en Région wallonne; qu'elle souligne aussi que l'augmentation du taux des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et au précompte immobilier est de nature à favoriser la gestion des intérêts locaux, alors

que la limitation du taux de la taxe sur la force motrice, qui atteint directement les entreprises, permet de sauvegarder la compétitivité sur le territoire de la commune et de relancer son économie de manière à rencontrer l'intérêt général et régional; qu'elle soutient qu'une hausse subite de 25 % de la taxe sur la force motrice porte atteinte aux légitimes attentes et à la sécurité juridique des redevables potentiels de cet impôt, en sorte que c'est à tort que la partie requérante invoque «une gestion communale "en bon père de famille"» alors même qu'il n'y a pas de taxe sur le personnel occupé ou de taxe industrielle compensatoire et que la hausse ne perd pas son caractère subit sous prétexte que les règlements fixant le taux de la taxe à 18,59 € ont été improuvés depuis 2002; qu'elle fait également valoir que la situation financière difficile invoquée par la ville de Saint-Ghislain doit être fortement relativisée puisque l'examen de ses budgets pour les exercices 2004 à 2007 montre un résultat global en boni, aussi bien au service ordinaire qu'au service extraordinaire, que la situation budgétaire de la ville est bonne et que la majoration du taux de la taxe litigieuse n'entraînerait qu'une recette d'environ 250.000 €, ce qui est mineur par rapport aux recettes ordinaires de la requérante, laquelle dispose par ailleurs d'un excellent rendement de la taxe additionnelle au précompte immobilier, dont le taux est largement supérieur à la moyenne en Région wallonne; qu'elle souligne que cette dernière considération témoigne du souci de l'autorité de tutelle de tenir compte des éléments spécifiques à la requérante, puisque le nombre de centimes additionnels au précompte immobilier, fixé depuis 2002 à 2650, a été admis, alors qu'il dépasse la limite maximale de 2600, recommandée dans les circulaires ministérielles; qu'elle en conclut que dans ce contexte, il n'est pas déraisonnable pour l'autorité de tutelle d'avoir considéré que la hausse décidée par le conseil communal était contraire à l'intérêt général et régional ainsi qu'à la sécurité juridique des redevables, laquelle s'avère tout aussi digne de protection que l'autonomie fiscale des communes, ni d'avoir estimé que cette augmentation va à l'encontre de la politique menée par la Région wallonne en vue de relancer l'activité économique et de maintenir la compétitivité; qu'elle estime qu'il faut raisonnablement admettre que la requérante dispose des moyens nécessaires à la gestion des intérêts communaux dont elle a la charge; qu'elle expose qu'il est inexact de soutenir, comme le fait la requérante, que la suppression de la taxe sur tout nouvel investissement au 1<sup>er</sup> janvier 2006 favorisera la relance économique, l'augmentation du taux de la taxe étant par essence une mesure susceptible de freiner ou d'entraver l'activité économique; qu'elle estime que c'est à tort que la requérante se prévaut de ce que les divers zonings créés sur le territoire de Saint-Ghislain accueillent chaque année de nouvelles entreprises dès lors que sa participation active à la relance économique est due à la politique qu'elle a pu mener sous le contrôle des autorités de tutelle, qui ont refusé d'approuver toute augmentation des taux; qu'elle souligne que l'article 7 du règlement

se limite à se conformer à la législation existante et aux directives administratives subséquentes; qu'elle fait valoir que la charge fiscale par habitant de la ville de Saint-Ghislain est plus élevée que la moyenne hennuyère et est la plus élevée en Région wallonne; que, s'agissant de ce que les budgets approuvés intègrent l'augmentation de la taxe, la partie adverse souligne que la requérante ne l'a pas saisie d'un recours contre l'arrêté de la députation permanente, en sorte qu'elle est malvenue de lui reprocher d'avoir intégré l'impact de l'augmentation de la taxe dans son évaluation de sa situation budgétaire; qu'elle constate que l'arrêt définitif du résultat de trésorerie et du fonds de réserve correspond à une réalité comptable effective et non à des prévisions et que le résultat de trésorerie est passé d'environ 5.500.000 € en 1999 à 11.250.000 € en 2004 alors que le fonds de réserve atteint 5.211.720,4 € en 2005; qu'elle indique avoir «naturellement pris en compte ces résultats pour apprécier la situation financière de la partie requérante dans l'exercice de son pouvoir de tutelle comme, d'autre part, l'impact de la diminution des recettes résultant du refus d'approbation de l'augmentation du taux de la taxe sur la force motrice»; que, se référant à la circulaire pour l'élaboration des budgets pour 2007, elle expose que l'utilisation du fonds de réserve en qualité de fonds de roulement correspond à une de ses vocations; qu'elle souligne que la ville de Saint-Ghislain était demanderesse de l'aide conventionnelle «tonus axe 2» en 2001, que cette aide lui a été accordée à concurrence de 783.344 € mais qu'elle a finalement décidé d'y renoncer et qu'il est donc inexact de justifier le recours au fonds de réserve ordinaire comme tendant à «éviter des crédits de caisse particulièrement coûteux»; qu'elle soutient que la situation «spécifique» que la requérante prétend présenter sur le plan financier doit être relativisée, et qu'en particulier celle-ci ne démontre pas en quoi les difficultés financières dans lesquelles elle se trouve lui seraient propres par rapport aux autres communes de la Région wallonne; qu'elle fait valoir que le souci de limiter la pression fiscale s'impose à tous les pouvoirs communaux, que la ville de Saint-Ghislain ne présente pas de notable différence à cet égard par rapport aux nombreuses autres communes connaissant des difficultés financières et qu'à suivre la thèse de la requérante, ces communes ne pourraient se voir imposer aucune limite fiscale sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le souci de préserver l'intérêt général et régional;

Considérant que, dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste avoir commis une erreur dans l'examen de la situation financière de la requérante; qu'elle fait valoir que la motivation de l'acte attaqué constate que «le budget ... 2007 présente à l'exercice propre un mali...», qu'elle s'est donc nécessairement rendu compte que le budget se clôturait par un mali à l'exercice propre pour les exercices 2005 et 2006 et que, pour les exercices 2005 et 2006, une note de l'administration signalait au ministre que le budget avait intégré l'augmentation du taux et que la neutralisation de celle-ci

généraliserait, à l'exercice propre, un mali de 266.000 €, qui serait toutefois loin d'atteindre le montant du tiers boni, à savoir 846.000 €; qu'elle estime qu'il en résulte qu'elle était donc consciente de la situation budgétaire exacte de la requérante; qu'elle expose qu'elle a procédé à une analyse globale de cette situation et qu'elle a pu en conclure que celle-ci était excellente; qu'elle souligne que l'analyse purement budgétaire, c'est-à-dire prévisionnelle, ne rend pas compte avec exactitude de la situation et qu'en revanche, le résultat global intègre, outre le résultat présumé de l'année précédente, le résultat comptable, donc réel, de l'exercice pénultième, en sorte que l'existence d'un boni aux exercices antérieurs lui permettait de considérer que la situation de la ville était excellente, même si le résultat de l'exercice propre présentait un mali; qu'elle souligne que le résultat budgétaire de l'exercice 2004 indiqué au tableau de synthèse du budget pour l'exercice 2006 fait apparaître un boni réel de 3.826.747,65 €, alors que le montant mentionné, pour l'exercice 2004, dans le budget 2005 fait apparaître un boni prévisionnel de 2.538.934,67 €, ce qui atteste de la bonne santé financière de la ville; qu'elle relève que la même constatation vaut pour l'exercice suivant, dès lors que le résultat budgétaire de l'exercice 2005 indiqué au tableau de synthèse du budget pour l'exercice 2007 fait apparaître un boni réel de l'ordre de 4.345.090,22 €, alors que le montant mentionné, pour l'exercice 2005, dans le budget 2006 fait apparaître un boni prévisionnel de l'ordre de 3.609.489, 12 €; que la partie adverse souligne qu'elle a tenu compte de l'ensemble des éléments portés à sa connaissance: bonis budgétaires au service ordinaire des exercices antérieurs, bonis au résultat global, état de la trésorerie et fonds de réserve; qu'elle estime que l'éventuelle erreur commise dans l'examen du dossier n'est pas de nature à ébranler la conclusion à laquelle elle a abouti, laquelle résulte à suffisance de l'existence d'un boni au résultat global et est confirmée par le résultat des comptes pour les années 2003 à 2006, qui se clôturent par un boni, respectivement, de 5.800.549, 68 €, 3.826.747,65 €, 4.345.090,22 € et 2.522.628,33 €; qu'elle fait valoir que la partie requérante, qui avait été invitée à exposer les raisons pour lesquelles l'augmentation de la taxe concernée était nécessaire tout en ne violant pas l'intérêt général ou l'intérêt régional, est restée en défaut d'établir qu'une telle mesure répond à une situation différenciée en fait et à un besoin spécifique dans le chef de la ville;

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<sup>er</sup> avril 1999 soumet

à l'approbation de l'autorité de tutelle, notamment, les règlements relatifs aux impositions communales (art. 16, § 1<sup>er</sup>, 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 notamment par la constatation que les budgets communaux pour les exercices 2004 à 2006, tels qu'ils ont été approuvés après avoir été réformés par l'autorité de tutelle, présentent, à l'exercice propre, un boni dont le montant est, respectivement, de 167.605,12 € pour 2004, de 150.095,06 € pour 2005 et de 151.062,96 € pour 2006 et que le budget pour l'exercice 2007 présente à l'exercice propre un mali de 516.270, 51 €; qu'il n'est pas contesté que les modifications apportées au budget communal par l'autorité de tutelle ne portent pas sur la recette de la taxe sur la force motrice, fixée, pour les exercices 2004 à 2006, à un montant de 1.550.000 € et, pour l'exercice 2007, à un montant de 1.472.500 €; que ces montants sont calculés sur la base d'un taux fixé à 18,59 € par kilowatt et intègrent donc la hausse du taux décidée par le conseil communal; que la requérante soutient, sans être contredite, que la différence de recettes entre les deux taux serait de 250.000 €; qu'au dossier administratif figure une note de la division des communes

proposant au ministre de statuer définitivement sur une délibération du conseil communal de la requérante du 20 décembre 2004 décidant la même augmentation du taux de la taxe sur la force motrice; que cette note relève certes que si le budget pour l'exercice 2005 laisse apparaître un léger boni à l'exercice propre (44.445 €), un mali de 266.000 € se dégagerait si le taux de la taxe litigieuse était maintenu à 14,87 €, ce mali n'atteignant toutefois pas «le montant du tiers boni (846.000 €)»; qu'il n'en demeure pas moins que, dans la motivation de sa décision, le ministre analyse la situation budgétaire de la commune en se fondant sur des chiffres intégrant l'augmentation du taux; qu'ainsi, au jour de l'adoption de l'acte attaqué, la constatation de l'existence d'un boni à l'exercice propre des budgets 2004 à 2006 est erronée; qu'est tout aussi inexact le montant du déficit à l'exercice propre du budget 2007, qui, loin de s'élever à 516.270, 51 €, dépasserait 750.000 €; que, partant, l'analyse de la situation budgétaire de la commune, sur laquelle repose notamment la décision attaquée, procède d'un examen inexact; qu'il ne peut être présumé de l'appréciation qu'aurait portée le ministre s'il avait pris en considération l'existence d'un mali à l'exercice propre des budgets pour 2004 à 2006 et s'il avait eu égard, pour l'exercice 2007, à une déficit de plus de 750.000 € au lieu d'un mali de 516.270,51 €; qu'en particulier, rien ne permet d'affirmer qu'il aurait eu plus égard au résultat global, pour le motif notamment que celui-ci se fonde, en grande partie, sur des données comptables et constitue dès lors le reflet de la réalité, qu'aux prévisions budgétaires, qui indiquent une évolution pour le futur; que le moyen unique est fondé en sa première branche; qu'il n'y a pas lieu d'en examiner la seconde branche, 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<sup>er</sup>.**

Est annulé l'arrêté du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 5 février 2007 n'approuvant pas la délibération du conseil communal de la ville de Saint-Ghislain du 20 novembre 2006 établissant une taxe sur la force motrice à partir de l'exercice 2007.

### **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 quatre décembre deux mille huit par:

|                  |                       |
|------------------|-----------------------|
| M. LEROY,        | président de chambre, |
| M. QUERTAINMONT, | conseiller d'Etat,    |
| M. KOVALOVSKY,   | conseiller d'Etat,    |
| Mme ROBA,        | greffier.             |

|              |               |
|--------------|---------------|
| Le Greffier, | Le Président, |
|--------------|---------------|

N. ROBA.

M. LEROY.