CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 193.448 du 20 mai 2009

A. 187.680/XV-705

En cause : **la ville de Saint-Ghislain,**

ayant élu domicile chez
Me A. GUÉRITTE, avocat,
place du Parc 7
7000 Mons,

contre :

la Région wallonne,

ayant élu domicile chez
Me J. HOLLANGE, avocat,
rue du Petit Bois 31
6900 Marche-en-Famenne.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 28 mars 2008 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 30 janvier 2008, dont la notification a été reçue par l'exposante le 31 janvier 2008, lequel décide, notamment, de dire le recours introduit par l'exposante contre l'arrêté du 20 décembre 2007 du collège provincial du Hainaut recevable mais non fondé et de ne pas approuver la délibération du conseil communal de l'exposante du 19 novembre 2007 qui établit une taxe sur la force motrice pour les exercices 2008 à 2012»;

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, la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire introduits par la partie adverse et la lettre valant dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 23 avril 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 12 mai 2009;

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

Entendu, en leurs observations, Me S. DOCQUIER *loco* me A. GUÉRITTE, 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:

1. Le 19 novembre 2007, le conseil communal de Saint-Ghislain a adopté un règlement établissant une taxe sur la force motrice pour les exercices 2008 à 2012. Cette taxe y est fixée selon un taux progressif par kilowatt, allant de 12,50 euros pour les moteurs d'une puissance de 2 kw jusqu'à 18,59 euros pour les moteurs de plus de 100 kw.

Par le passé, la ville requérante avait décidé à six reprises d'augmenter l'ancien taux uniforme de la taxe concernée, qui était depuis 1991 de 600 francs (14,87 euros) par kilowatt, et de le porter à 18,59 euros par kilowatt, mais les délibérations adoptées à cette fin par le conseil communal pour les exercices 2002 à 2007 avaient chaque fois fait l'objet de décisions de refus d'approbation par l'autorité régionale de tutelle. Ces refus d'approbation ont cependant été annulés par le Conseil d'Etat, respectivement par les arrêts n/ 187.474 à 187.478 du 30 octobre 2008 et n/ 188.476 du 4 décembre 2008.

2. La délibération du 19 novembre 2007 du conseil communal de Saint-Ghislain 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 L1133-2 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;

Vu les articles 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;

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 du 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 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 les taux progressifs proposés (à partir de 0 kw jusque 2 kw: 0 EUR; à partir de 2 kw jusque 101w (*lire vraisemblablement*: "10 kW") : 12,5 EUR; à partir de 10 kw jusque 50 kw : 15 EUR; à partir de 50 kw jusque 100 kw : 17,50 EUR; plus de 100 kw : 18,59 EUR) s'inscrivent 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 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^2, 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 également l'impact important de la libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz;

Considérant que les recommandations ministérielles sont difficilement applicables à la Ville de Saint-Ghislain eu égard à une gestion communale "en bon père de famille";

Considérant que, dans l'exercice de son autonomie reconnue par la Constitution, il appartient à la Ville de choisir librement les taxes qu'elle entend lever au vu de sa situation financière notamment».

3. Le 20 décembre 2007, la députation permanente du Hainaut a décidé de ne pas approuver la délibération du conseil communal de Saint-Ghislain du 19 novembre 2007. 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 d'un taux unique de 14,84 €/kw, à un taux allant de 12,50 €/kw à 18,59 €/kw, et ce en fonction du nombre de kilowatt;

Considérant que les augmentations incriminées de 17,50 € et 18,59 €, n'intervenant qu'à partir du 50ème kilowatt, ne sont visées que les moyennes et grosses entreprises;

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».

4. Le 28 décembre 2007, le collège communal de la requérante a décidé d'introduire un recours auprès du Gouvernement de la Région wallonne à l'encontre de la décision de non-approbation du collège provincial.

Par un arrêté du 30 janvier 2008, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique a déclaré le recours de la ville de Saint-Ghislain recevable mais non fondé et a décidé de ne pas approuver la délibération du 19 novembre 2007 établissant pour les exercices 2008 à 2012 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 décret 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 décret 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 le nouveau système de taxation de la taxe sur la force motrice décidée par la ville de Saint-Ghislain lors de la séance de son conseil communal du 19 novembre 2007 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; qu'en effet, si ce système était appliqué aux entreprises reprises au rôle 2007, il n'y aurait pas moins de 40 entreprises qui se verraient appliquer une majoration substantielle du taux de taxation; que cette majoration de taux représenterait une augmentation de recettes de 275.000 EUR pour la ville;

Considérant que cette majoration de recettes serait supportée en grande partie par une seule entreprise; qu'en effet, cette dernière verrait le montant de sa taxe, toute chose restant égale par rapport au rôle 2007 établi à son égard, augmenter de 171.928 EUR; que dès lors le montant de la taxe due par cette entreprise à la ville de Saint-Ghislain passerait de 687.411,15 EUR à 859.339,43 EUR; que le montant total extrapolé de la taxe 2008 devrait avoisiner 1.400.000 EUR; qu'en conséquence, l'entreprise en question subirait une augmentation de sa taxation de 25 % et supporterait pas moins de 62 % du rendement total de la taxe; 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 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 pas moins de 40 entreprises sont concernées par l'augmentation du taux de la taxe dont 11 par une majoration de 18 % et 29 par une de 25 %; qu'une telle politique fiscale pourrait avoir un impact négatif sur la politique d'investissement de ces sociétés, voire sur leur situation financière; qu'en conséquence, le nouveau taux de la taxe sur la force motrice tel qu'il est établi par l'article 3 du règlement-taxe est la traduction d'une politique fiscale inconciliable avec la taxation d'un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne ainsi qu'avec les Actions prioritaires pour l'Avenir wallon;

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 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 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 19 novembre 2007, 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 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».

Considérant que la requérante prend un moyen unique de «l'inexactitude matérielle des faits, de l'appréciation illégale des faits (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 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, des dispositions du livre III, titre Ier, 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 une première branche du moyen, la requérante soutient que la fixation du taux de la taxe ne s'est pas faite de manière irréfléchie mais pour les motifs qui sont repris dans les visas et considérants de sa délibération; qu'elle souligne que ces motifs tenaient compte de la situation financière difficile de la ville, de la politique fiscale des villes et communes avoisinantes, ainsi que du souci d'assurer une évolution de la fiscalité telle qu'elle préserve l'activité économique dans l'entité; qu'elle se réfère également à la motivation du recours qu'elle avait introduit contre la décision de non-approbation du collège provincial et estime qu'elle y a démontré, pièces justificatives à l'appui, l'inexactitude en fait des motifs avancés par la suite par la partie adverse pour déclarer ce recours non fondé; que concrètement, la ville requérante expose que sa volonté a été de supprimer certaines taxes et d'augmenter d'autres taxes simultanément à celle sur la force motrice, afin de maintenir une certaine «équité fiscale»; qu'elle souligne que le taux de la taxe sur la force motrice était fixé à 600 francs ou 14,87 euros depuis 1991 sans qu'il ait jamais existé de taxe sur le personnel occupé ou de taxe industrielle compensatoire, en sorte qu'une augmentation de 150 francs ou 3,72 euros n'était pas excessive, sachant que pour les entités proposant un zoning industriel d'une même importance, les taux de 18,59 euros (Seneffe, Fleurus) voire 22,31 euros (Mons, Frameries, Ecaussinnes) sont régulièrement en vigueur; que la requérante fait également observer la contradiction tenant à ce que la partie adverse a approuvé le budget 2008 de la ville de Saint-Ghislain, lequel intégrait l'impact financier de l'augmentation de la taxe sur la force motrice; que dans son mémoire en réplique, la requérante insiste également sur le fait que si son budget est en boni, c'est sur la base des règles d'établissement du budget que la partie adverse a elle-même fixées et en intégrant l'augmentation du taux de la taxe sur la force motrice;

Considérant que la ville requérante reprend ensuite certains des motifs de l'arrêté ministériel attaqué et les réfute en estimant que la partie adverse a commis des erreurs de fait manifestes; que plus précisément :

- en ce qui concerne l'affirmation selon laquelle le nouveau système de taxation sur la force motrice contrevient à l'objectif du décret relatif aux Actions prioritaires pour l'Avenir wallon et est inconciliable avec la taxation d'un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne, la requérante soutient que la taxe litigieuse ne crée aucun obstacle pour les

nouveaux investissements, en favorisant l'épanouissement de nouvelles activités économiques, notamment en octroyant des facilités aux T.P.E. et P.M.E. et en créant diverses synergies avec les commerçants locaux et les entreprises; elle relève que son règlement-taxe prévoit une exonération pour tout nouvel investissement acquis ou constitué à partir du 1er janvier 2006 et souligne que les divers zonings créés sur le territoire de Saint-Ghislain accueillent chaque année de nouvelles entreprises, comme «GOOGLE» la dernière en date;

- en ce qui concerne l'allégation selon laquelle la hausse du taux porterait atteinte à la sécurité juridique des redevables, la requérante rappelle que depuis l'année 2002 le règlement-taxe sur la force motrice au taux de 18,59 euros/kw a toujours fait l'objet de décisions de non-approbation par la tutelle, en sorte que la période de 14 ans citée par la partie adverse est fictive; elle ajoute qu'un taux de 18,59 euros par kilowatt ne porte pas atteinte outre mesure à la sécurité juridique des redevables, étant donné que cette taxe constitue pour eux des frais professionnels déductibles;

- en ce qui concerne le fait que les budgets des exercices 2004 à 2007 présentent un boni au résultat global, la requérante estime qu'une telle motivation relative à l'équilibre budgétaire semble légère, car la suite des résultats à l'exercice propre démontre bien la difficulté à conserver l'équilibre, avec *in fine* l'impossibilité d'y arriver en 2007, et ce d'autant plus que ces résultats budgétaires intègrent l'augmentation de la taxe sur la force motrice prévue dans les budgets depuis 2002; que pour apprécier réellement ces chiffres, la Région wallonne aurait dû ôter près de 400.000 euros des résultats indiqués;

- en ce qui concerne le fait que, depuis l'exercice 1999, la situation financière de la ville serait excellente puisque le boni budgétaire net des comptes annuels est en constante augmentation et que la situation de la trésorerie (passée de 5.500.000 à 11.500.000 euros) est excellente, la requérante fait valoir que la Région wallonne confond «équilibre budgétaire» et «trésorerie»; elle s'en explique en soulignant que la circulaire budgétaire du ministre ne parle jamais en termes de trésorerie mais bien en termes d'équilibre budgétaire, et que le compte n'est jamais qu'un arrêt sur image à une date fixe alors que le budget représente bien l'ensemble des dépenses et des recettes; la requérante argumente encore 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 concerne enfin «l'excellent rendement de la taxe additionnelle au précompte immobilier de la ville de Saint-Ghislain», par rapport à la moyenne dans les autres provinces de la Région wallonne, la requérante estime que pareille comparaison est trop limitée et devrait être envisagée de manière plus pointue selon la situation propre à la

ville; à cet égard, elle constate que malgré un excellent rendement de la taxe additionnelle précitée, l'augmentation des charges qu'elle doit supporter dans les différents domaines suite aux réformes décidées à d'autres niveaux de pouvoir et dont les charges ont été transférées aux communes sans pour autant être assorties de moyens corrélatifs (dotation pour la zone de police, revalorisation du traitement des mandataires, effets de la réforme fiscale fédérale, intervention dans les intercommunales, libéralisation des marchés de l'électricité et du gaz) risque de mettre en péril sa bonne gestion financière;

Considérant que la ville requérante conclut, sur la première branche de son moyen, qu'ou bien 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, ou bien qu'elle a commis une erreur manifeste d'appréciation et a donc apprécié illégalement les faits;

Considérant qu'en réponse à la première branche du moyen, la partie adverse rappelle que l'article 16, § 1er, 3/, du décret du 1er avril 1999 – aujourd'hui intégré dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation – 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, 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; que la partie adverse précise que les différentes circulaires relatives aux budgets des communes de la Région wallonne prennent en compte ce souci de cohérence et insistent pour que les communes veillent à pratiquer des politiques cohérentes et raisonnables en matière fiscale qui doivent s'intégrer dans le cadre plus global de l'ensemble des fiscalités qui pèsent sur les entreprises et les citoyens wallons; qu'elle fait également référence au décret-programme relatif aux Actions prioritaires pour l'avenir wallon du 23 février 2006, qui supprime notamment les taxes provinciales sur la superficie, sur la force motrice et industrielle compensatoire ainsi que la taxe communale sur la force motrice, aux conditions qu'il détermine; que la partie adverse soutient ensuite 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 néanmoins 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 afin de relancer l'activité économique et de maintenir la compétitivité sur son territoire; qu'à ce point de vue, elle reproche à la ville requérante d'invoquer la mise en place d'un environnement d'ordre structurel tout en préconisant une augmentation progressive et modulée du taux de la taxe sur la force motrice, qui constitue un obstacle conjoncturel au développement des activités; qu'elle affirme que l'on ne peut considérer que la création de diverses synergies avec les commerçants locaux et les entreprises et l'accueil d'un «Pôle emploi» constitueraient des éléments propres et spécifiques à la ville de Saint-Ghislain permettant de justifier un règlement-taxe établissant un nouveau taux progressif et modulé d'impôt sur la force motrice; qu'en ce qui concerne l'affirmation de la requérante tenant à l'exonération de la taxe sur la force motrice de tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf, la partie adverse fait observer qu'il s'agit d'une obligation qui s'impose à toutes les villes et communes de la Région wallonne par application de l'article 36 du décret-programme relatif aux Actions prioritaires pour l'avenir wallon, au titre de mesure destinée à faciliter l'objectif de développement économique et industriel de la Région de sorte que 1'épanouissement de nouvelles activités économiques ressortit *in casu* à l'initiative du législateur wallon; que, selon la partie adverse, il n'est pas manifestement déraisonnable pour l'autorité de tutelle de considérer que la hausse modulée et progressive du taux de la taxe sur la force motrice découlant du nouveau règlement 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 ville, ni, plus particulièrement, la subite augmentation du taux, allant jusqu'à 25 % et qui porte atteinte aux légitimes attentes des redevables et à la sécurité juridique; que la partie adverse estime également 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'à ce point de vue, elle fait valoir que la circonstance que le taux le plus élevé prévu par le règlement litigieux s'aligne sur la moyenne inférieure des taux pratiqués par les villes et communes de même importance, qui proposent un zoning industriel et où le taux de 22 euros/kw est en vigueur, ne constitue pas un élément décisif par référence à une approche globale de la situation de la ville et en tenant compte de la crise économique actuelle; qu'elle relève certains éléments spécifiques à la ville requérante, et notamment : le pourcentage de recettes fiscales par rapport au total des recettes, qui s'élève à 63,35 % soit un taux bien

supérieur à la moyenne des cinq provinces wallonnes (44,82%); l'excellente recette au précompte immobilier, puisque le rendement de 100 centimes additionnels par habitant est supérieur à toutes les moyennes établies; la charge fiscale par habitant en matière d'immondices, qui est très nettement supérieure à la moyenne en province de Hainaut; et enfin la charge fiscale par habitant, qui est plus élevée que la moyenne hennuyère et 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 constitue une mesure favorisant la gestion des intérêts locaux, tandis que le gel du taux de la taxe sur la force motrice 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 que cette dernière considération témoigne précisément du souci de l'autorité de tutelle de tenir compte des éléments propres à la partie requérante dans l'exercice de son pouvoir discrétionnaire d'approbation, puisque la ville de Saint-Ghislain a été autorisée à pratiquer un taux d'additionnels au précompte immobilier de 2650 additionnels supérieur à la limite maximale recommandée dans les circulaires ministérielles; qu'elle expose également 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 2008 montre un résultat global en boni, aussi bien au service ordinaire qu'au service extraordinaire, que la situation budgétaire de la ville reste bonne et que la majoration du taux de la taxe litigieuse n'entraînerait qu'une recette supplémentaire d'environ 450.000 euros à partir de 2002, soit un pourcentage minime du total des recettes ordinaires; que la partie adverse expose encore qu'il est inexact de soutenir, comme le fait la requérante, que l'exonération de la taxe sur tout nouvel investissement au 1er janvier 2006 favorisera la relance économique, l'augmentation parallèle 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 de la taxe sur la force motrice; qu'en rapport avec l'article 7 du règlement-taxe attaqué, qui exonère de la taxe sur la force motrice tous les nouveaux investissements, la partie adverse fait observer que l'insertion de cet article dans le règlement-taxe trouve sa source dans la volonté du Parlement wallon qui, dans le cadre des «Actions prioritaires pour l'avenir wallon», a élaboré le décret du 23 février 2006 dont un des axes est l'allégement de la fiscalité sur les entreprises, volonté relayée dans la circulaire budgétaire 2007 qui dispose que «dans un souci de transparence et d'information, les communes intégreront dans leur règlement-taxe sur la force motrice la disposition prévoyant la suppression de la taxe

sur tout nouvel investissement acquis ou constitué à l'état neuf à partir du 1er janvier 2006 ...»; que, s'agissant de l'argument de la requérante selon lequel les budgets approuvés intègrent l'augmentation de la taxe concernée, en sorte que la Région aurait dû ôter près de 400.000 euros des résultats indiqués, 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 euros en 1999 à 11.250.000 euros en 2004 alors que le fonds de réserve atteint 5.211.720,4 euros en 2005 et que le budget pour l'exercice 2007 tel qu'il a été approuvé après réformation présente à l'exercice propre un mali de 516.270,51 euros, aux exercices antérieurs un boni de 2.957.337,49 euros et donc un boni au résultat global de 2.441.006,98 euros; que la partie adverse précise qu'elle ne peut limiter l'examen de la situation de la ville requérante à la seule analyse budgétaire de l'exercice, alors qu'une analyse globale de la situation de la ville implique qu'il soit procédé à une analyse tant budgétaire que financière, car la seule analyse budgétaire, c**'**est-à-dire prévisionnelle, n'est pas de nature à restituer avec exactitude la situation financière de la requérante, laquelle ressortit à l'arrêt des comptes au terme de l'exercice; que la partie adverse 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, alors que l'impact de la diminution des recettes résultant du refus d'approbation de l'augmentation du taux de la taxe sur la force motrice est tout à fait marginal; qu'elle souligne également 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 euros 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»; que la partie adverse soutient que la situation «spécifique» que la requérante prétend présenter sur le plan financier doit être relativisée, et qu'en particulier la ville de Saint-Ghislain 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 qui connaîtraient certaines difficultés financières et qu'enfin, 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 le dernier mémoire de la partie adverse reproduit intégralement le rapport de Mme l'auditeur; qu'il comporte ensuite une argumentation complémentaire dont il faut, en substance, retenir les éléments suivants:

- la partie adverse souligne qu'elle a toujours eu conscience de situations budgétaires en mali dans le chef de la requérante depuis l'exercice 2005 et qu'elle a pris en compte cette circonstance dans le cadre d'une appréciation globale dans l'exercice de son pouvoir de tutelle;

- elle maintient, comme déjà indiqué dans son mémoire en réponse, qu'elle ne peut limiter l'examen de la situation de la ville requérante à la seule analyse budgétaire de l'exercice, alors qu'une analyse globale de la situation de la ville implique qu'il soit procédé à une analyse tant budgétaire que financière; elle souligne qu'en constatant l'existence d'un boni aux exercices antérieurs à 2008, elle a pu considérer que depuis 1999 la situation financière de la ville était excellente, et ce alors même que le résultat de l'exercice propre présentait un mali; elle souligne aussi que l'impact de la diminution des recettes résultant du refus d'approbation de l'augmentation du taux de la taxe sur la force motrice est tout à fait marginal et d'autant plus relatif que la compensation financière attribuée à la ville requérante pour suppression de la taxe sur la force motrice relative à l'année 2008 s'élève à 277.265,32 euros;

- la partie adverse se réfère par ailleurs à l'enseignement de la doctrine, en rapport avec les motifs d'un acte administratif résultant d'une procédure complexe et la circonstance que l'erreur éventuellement commise par l'administration dans l'appréciation des faits n'est de nature à vicier l'acte qu'à condition qu'elle soit suffisamment importante pour que l'on puisse raisonnablement penser que l'autorité aurait pu statuer différemment si elle avait été exactement informée; en l'espèce, la partie adverse soutient 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 –, en sorte qu'il ne peut être établi qu'elle aurait commis dans l'examen du dossier une erreur suffisamment importante pour que l'on puisse raisonnablement penser qu'elle aurait pu statuer différemment si elle ne l'avait pas commise; elle estime que l'éventuelle erreur commise dans l'examen du dossier ne modifie pas fondamentalement la «bonne santé financière» de la ville de Saint-Ghislain, laquelle résulte directement 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;

- elle fait encore valoir que la partie requérante, qui avait été invitée à exposer les raisons pour lesquelles le règlement -taxe litigieux était nécessaire tout en ne violant pas l'intérêt général ou l'intérêt régional, est restée en défaut d'établir qu'une majoration du

taux de la taxe sur la force motrice répondait 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 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police unicommunales et pluricommunales de la Région wallonne – dont les dispositions ont été intégrées dans le Code de la démocratie locale et de la décentralisation (articles L3111-1 à L3143-3) – soumet à l'approbation de l'autorité de tutelle, notamment, les règlements relatifs aux impositions communales (art. L3131-1, § 1er, 3/, du Code, avant sa modification par le décret du 22 novembre 2007, entré en vigueur le 20 janvier 2008 mais non applicable aux délibérations communales intervenues avant cette dernière date); que cette disposition énonce également que «l'approbation peut être refusée pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général et régional», en précisant que «sont considérés comme tels, les actes violant les principes de bonne administration ou qui sont contraires à l'intérêt de toute autorité supérieure» (art. L 3131-1, § 4, du Code); 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 l'arrêté ministériel attaqué est motivé notamment par la constatation que les budgets de la ville requérante, tels qu'ils ont été approuvés après avoir été réformés par l'autorité de tutelle, présentent, à l'exercice propre, respectivement un boni de 167.605,12 euros pour 2004, de 150.095,06 euros pour 2005, de 151.062,96 euros pour 2006, et pour 2007 un mali de 516.270,51 euros et un boni au résultat global de 2.441.006,98 euros, ainsi que par l'affirmation que «la situation financière de la ville est excellente»; 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 euros et, pour l'exercice 2007, à un montant de 1.472.500 euros; que ces montants sont calculés sur la base d'un taux fixé à 18,59 euros par kilowatt et intègrent donc la hausse du taux décidée par le conseil communal et non un maintien du taux à 14,87 euros; que la requérante soutient, sans être contredite, que la différence de recettes entre les deux taux représenterait une perte annuelle de l'ordre de 250.000 euros et depuis l'exercice 2002 d'environ 400.000 euros; qu'à cet égard, la partie adverse se borne à répondre que ce montant constituerait une «dépense marginale par rapport au total des dépenses de la ville»; qu'au dossier administratif figure une analyse du budget 2008 de la ville de Saint-Ghislain établie par la division des communes de la Région wallonne, analyse communiquée le 20 février 2008 au collège provincial et au gouverneur et qui porte ce qui suit:

> « A l'instar des années précédentes, le Conseil communal a revoté en date du 19 novembre 2007, une augmentation de la taxe sur la force motrice. Il s'agit d'une 7ème tentative.
>
> Il faut rappeler qu'en application de recommandations ministérielles successives au travers des circulaires budgétaires, les communes sont invitées à ne pas majorer cette taxe. Toutes les tentatives du Conseil communal ont été non approuvées.
>
> Au budget 2008, la prévision inscrite est inférieure de 5 % par rapport au montant 2007. Cette prévision n'est pas excessive par rapport au rendement des exercices antérieurs calculé sans augmentation de taux. Elle pourrait donc, comme en 2007, être maintenue au budget 2008»;

que par ailleurs, dans la motivation de la décision attaquée, le ministre analyse la situation budgétaire de la ville requérante en se fondant sur des chiffres intégrant l'augmentation du taux de la taxe sur la force motrice; 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 euros, dépasserait 900.000 euros; que, partant, l'analyse de la situation budgétaire de la ville de Saint-Ghislain, 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 un déficit de plus de 900.000 euros; 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 1er.

Est annulé l'arrêté du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du 30 janvier 2008 n'approuvant pas la délibération du conseil communal de Saint-Ghislain du 19 novembre 2007 établissant une taxe sur la force motrice pour les exercices 2008 à 2012.

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 de la XVe chambre, le vingt mai deux mille neuf par :

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

Le Greffier assumé, Le Président,

R. GHODS. M. LEROY.