CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 195.977 du 11 septembre 2009

A. 162.461/XV-430

En cause : **la ville d'Antoing,**

ayant élu domicile chez
Me V. DEBONNET, avocat,
rue de l'Athénée 12
7500 Tournai,

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 12 mai 2005 par la ville d'Antoing, qui demande l'annulation de l'arrêté du 14 mars 2005 du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne par lequel n'est pas approuvée la délibération de son conseil communal du 23 décembre 2004 établissant pour l'exercice 2005 une taxe sur la force motrice de 21,07 euros par kW de puissance nominale des moteurs pour les contribuables détenant une puissance imposable de 10 à 1500 kW, et de 24,79 euros par kW, de puissance nominale des moteurs pour les contribuables détenant une puissance imposable supérieure à 1500 kW;

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 le dernier mémoire de la partie adverse;

Vu l'ordonnance du 16 juillet 2009, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 1er septembre 2009;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en ses observations, Me D. VERMER, *loco* 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 23 décembre 2004, le conseil communal d'Antoing a adopté un règlement-taxe sur la force motrice pour l'exercice 2005. La taxe y est fixée aux taux suivants:

– exonération pour les contribuables détenant une puissance imposable inférieure à 10 kW;

– 21,07 € par kW de puissance nominale des moteurs pour les contribuables détenant une puissance imposable de 10 à 1500 kW;

– 24,79 € par kW de puissance nominale des moteurs pour les contribuables détenant une puissance imposable supérieure à 1500 kW.

Ce règlement a été approuvé par la députation permanente du Hainaut le 27 janvier 2005.

Le 1er février, le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne a informé la requérante qu'il se réservait le droit de statuer définitivement sur la délibération du 23 décembre 2004, en application de l'article 21 du 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. Le 14 mars, faisant usage de son droit d'évocation, il a décidé de ne pas approuver la délibération du 23 décembre 2004. Cet arrêté, qui constitue l'acte attaqué, est notamment motivé comme suit:

> «Considérant que la Ville motive sa décision notamment par l'existence au budget 2005 d'un déficit propre à l'exercice d'un montant de 160.215,65 €;

Considérant que le budget pour l'exercice 2005 tel qu'il a été approuvé, après réformation, le 03 février 2005 par la Députation permanente du Hainaut présente à l'exercice propre un déficit de 120.040,67 €, montant inférieur au tiers boni, et que le fonds de réserve est de 373.326,33 €;

Considérant aussi que pour justifier son augmentation du taux de la taxe sur la force motrice à 24,79 € par kW de puissance nominale des moteurs pour les contribuables détenant une puissance imposable supérieure à 1.500 kW, la ville d'Antoing compare le taux existant avec celui d'une commune limitrophe;

Considérant cependant que cette comparaison faite par la ville d'Antoing 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 globale des communes;

Considérant notamment que si la ville de Tournai a un taux pour la taxe sur la force motrice de 25 € pour les redevables possédant plus de 1500 kW, par contre les taux des taxes additionnelles au précompte immobilier et à l'impôt des personnes physiques y sont respectivement de 2700 centimes additionnels et de 8,5 % tandis que la fiscalité relative aux immondices permet de couvrir largement le coût-vérité; que ces taux élevés s'expliquent aussi par le fait que la ville de Tournai, qui est sous plan de gestion, n'avait pas d'autre alternative;

Considérant que le coût du service des immondices est une des causes de la mauvaise situation financière de la ville; que celui-ci est déficitaire de 233.600 €; que la seule recette de la ville afférente à ce poste provient de la vente de sacs poubelle car la ville d'Antoing n'a pas de règlement-taxe sur l'enlèvement des immondices;

Considérant la politique «pollueur-payeur» de la Région wallonne en matière d'immondices selon laquelle les communes sont invitées à tendre à la couverture du coût du service immondices;

Considérant que par rapport à ses communes voisines, la ville d'Antoing est celle dont le taux de couverture du coût-vérité est de loin le plus bas et atteignait déjà en 2001 à peine 10 %; que mener une telle politique en matière des immondices, lesquelles sont générées par les particuliers mais aussi par les différents types d'exploitants, n'est pas justifiable vu la situation financière difficile invoquée par la ville;

Considérant que relever le taux de la taxe sur la force motrice va à l'encontre de la politique menée par la Région wallonne de relancer l'activité économique et de maintenir la compétitivité en Région wallonne; qu'*in fine* une telle hausse porte atteinte aux intérêts de la Wallonie et, *in fine* des Wallons, ce qui est contraire à l'intérêt général et régional».

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 6, alinéa 2, et 16, § 4, du décret du 1er avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, des règles et des principes du droit et déduit de la violation des formes substantielles, de l'absence de motifs et des erreurs de fait et de droit affectant les motifs de l'acte attaqué; qu'elle reproche à la décision attaquée de considérer que «relever le taux de la taxe sur la force motrice va à l'encontre de la politique menée par la Région wallonne de relancer l'activité économique et de maintenir la compétitivité en Région wallonne» et qu'«une telle hausse porte atteinte aux intérêts de la Wallonie et *in fine* des Wallons, ce qui est contraire à l'intérêt général et régional»; qu'elle soutient qu'une motivation exprimée en des termes aussi vagues et aussi généraux, ne satisfait pas à l'exigence de motivation formelle, faute d'y trouver la moindre justification des raisons pour lesquelles l'auteur

de l'acte attaqué refuse d'approuver la délibération communale, alors que celle-ci a décrit une situation financière délicate, admise par le Gouvernement wallon lui-même et la nécessité d'établir une taxe sur la force motrice, au demeurant semblable à celle de la commune contigue, à savoir la ville de Tournai, et compte tenu de ce qu'au moins une entreprise se trouve être installée partiellement sur le territoire d'Antoing et celui de Tournai; qu'elle estime que c'est à mauvais escient que l'auteur de l'acte attaqué a reproché à la délibération communale de ne pas avoir fait référence en son préambule, à des motifs particuliers susceptibles de justifier l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la ville, puisque d'une part, le Gouvernement wallon a une parfaite connaissance de sa situation financière, qui a été décrite à suffisance et qui s'inscrit dans une continuité liée notamment à un surcoût d'intervention récurrent dans la zone de police et à une absence du bénéfice de certains subsides de la Région wallonne, sans qu'une explication circonstanciée, par ailleurs demandée antérieurement, n'ait été donnée;

Considérant que la partie adverse soutient que la motivation de l'acte attaqué répond à chaque élément visé au préambule de la délibération non approuvée et qu'il est ainsi apporté, d'une part, une réponse individualisée à la requérante et, d'autre part, une réponse circonstanciée explicitant notamment en quoi la situation de la ville de Tournai, point de comparaison retenu par la requérante, justifie une solution différente en l'absence «d'autre alternative»; qu'elle estime inexact de soutenir que «la motivation utilisée» se limite «à des formules vagues et stéréotypées» alors qu'elle a procédé à une analyse approfondie de la situation financière de la requérante, de la situation de Tournai tout en relevant l'important déficit du service immondices alors que les communes sont invitées à tendre à la couverture de ce coût en regard de la politique «pollueur-payeur» de la Région en la matière; qu'en ce qui concerne le considérant selon lequel «relever le taux de la taxe sur la force motrice va à l'encontre de la politique menée par la Région wallonne...» elle observe que la requérante ne peut ignorer qu'il repose sur le principe d'une paix fiscale durable afin de créer un cadre favorable pour le développement des entreprises, principe maintes fois exposé dans le contrat d'avenir pour la Wallonie et formalisé notamment dans les circulaires ministérielles relatives au budget des communes qui se sont succédé depuis lors; qu'elle souligne n'avoir formulé aucun reproche à la requérante pour «ne pas avoir fait référence en son préambule, à des motifs particuliers susceptibles de justifier l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la Ville»;

Considérant que dans le dernier mémoire, la partie adverse soutient que la taxe en cause nuit bien à la compétitivité et la relance économique, parce que c'est la

nature même de la taxe sur la force motrice, qui frappe l'activité économique par sa répercussion sur les coûts de production, et qui compromet l'objectif de développement économique et industriel durable poursuivi par la Région, objectif porté à la connaissance des pouvoirs locaux par les «contrats d'avenir» et les circulaires relatives aux budgets; qu'elle indique qu'elle n'a pas appliqué automatiquement la circulaire relative au budget en ce sens que toute augmentation du taux de la taxe sur la force motrice aurait été improuvée, mais qu'elle a procédé à une analyse détaillée et globale de la situation de la requérante, et a estimé que l'augmentation du taux de la taxe sur la force motrice n'était pas justifiée en l'espèce, parce que si le budget pour l'exercice 2005 présente un déficit de 120.040,67 €, le coût du service des immondices, déficitaire de 233.600 €, en est une des causes, la ville d'Antoing ne percevant pas de taxe sur l'enlèvement des immondices; qu'elle soutient que la situation de la requérante diffère de celle Tournai, cette ville-ci n'ayant pas d'autre alternative que d'appliquer un taux majoré de taxe sur la force motrice pour subvenir aux besoins locaux dont elle a la charge; qu'elle estime que l'acte attaqué est le résultat d'un examen concret des circonstances de l'espèce qui ressortit à l'*instrumentum* de l'acte attaqué lequel établit la preuve des éléments avancés pour porter atteinte à l'autonomie communale; qu'elle conteste qu'elle ait voulu imposer une taxe sur les immondices à l'exclusion de toute autre, et expose que la politique du «pollueur-payeur» de la Région wallonne en matière d'immondices est une invitation faite au pouvoir décentralisé de tendre au coût-vérité en la matière, qui ne constitue pas une obligation; qu'elle fait valoir que le dernier considérant de l'acte attaqué ne peut être lu isolément, car cet arrêté constitue un tout indissociable qui indique les éléments propres à l'espèce sur lesquels il s'appuie et qui l'ont conduite à l'adopter; qu'elle relève que le règlement communal se fonde sur trois éléments, à savoir (1) la situation des finances communales, (2) la comparaison avec la ville de Tournai qui a sur son territoire des industries de même nature, l'une ayant même son lieu de production à cheval sur les deux communes, et (3) un rendement supplémentaire de la taxe estimé à environ 63.000 €, soit une réduction du déficit à l'exercice propre de 40 %, et indique que, par l'acte attaqué, le ministre a constaté que (1) le budget d'Antoing présente, après réformation, un déficit à l'exercice propre de 120.040, 67 €, (2) la comparaison avec Tournai ne peut se limiter à la comparaison du taux de la taxe sur la force motrice mais doit être envisagée de manière à appréhender la situation financière globale des communes, et (3) le coût du service des immondices, qui est déficitaire de 233.600 €, est une des causes de la situation financière de la requérante, qui n'a pas de règlement-taxe sur l'enlèvement des immondices, alors que la politique de la Région wallonne est d'inviter les communes à tendre à la couverture du coût-vérité; qu'elle soutient que cette motivation est individualisée à la situation propre de la partie requérante et rencontre l'exigence de motivation formelle qui

s'impose à la partie adverse qui a, *in specie*, procédé à un examen concret et personnalisé du dossier; qu'elle considère encore que le principe de l'autonomie fiscale communale ne libère évidemment pas le pouvoir décentralisé de son devoir d'agir en bon père de famille dans l'intérêt de ses concitoyens et dans le respect du principe de bonne administration; qu'elle ajoute que la requérante annonce que le rendement supplémentaire de la taxe sur la force motrice est estimé à environ 63.000 €, soit une réduction du déficit de l'exercice propre de 40 %, qui n'est pas en mesure de rétablir la santé des finances communales;

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 soumet à l'approbation de l'autorité de tutelle, notamment, les règlements relatifs aux impositions communales (art. 16, § 1er, 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; 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 le premier motif qu'invoque l'arrêté attaqué est que le budget communal présente un déficit inférieur au «tiers boni»; qu'il n'en reste pas moins que ce budget est déficitaire et que la commune peut légitimement chercher à réduire ce déficit plus énergiquement que ne le demandent les autorités de tutelle; qu'on ne peut en tout cas considérer, comme la partie adverse semble implicitement le faire, qu'une ressource destinée à se rapprocher de l'équilibre budgétaire ne serait pas nécessaire dès lors que le déficit qui résulterait de son absence serait contenu dans les limites qui résultent de l'application de la règle dite du «tiers boni»;

Considérant que le deuxième motif de l'arrêté attaqué critique la comparaison faite par la requérante, dans le préambule de son règlement-taxe, avec le taux pratiqué à Tournai, et conteste la pertinence de cette référence; qu'à supposer même que cette comparaison ne soit pas pertinente, cette circonstance ne serait pas de nature à justifier un refus d'approbation; qu'en effet, dans l'exercice d'une tutelle administrative, c'est à l'autorité de tutelle d'indiquer dans son acte les motifs pour lesquels elle estime qu'une décision soumise à approbation blesse l'intérêt général, ce qui ne peut se ramener à une critique de la motivation formelle de la décision soumise à approbation, particulièrement alors que celle-ci ne doit pas être motivée en la forme; qu'en d'autres termes, la partie adverse ne pouvait se borner à écrire que la comparaison avec la situation de Tournai n'était pas pertinente, sans indiquer aussi – et surtout – pour quelle raison le taux de taxation retenu par le règlement communal aurait été excessif;

Considérant que le troisième motif de l'arrêté attaqué, qui occupe trois considérants, porte sur l'absence de taxe sur les immondices, jugée contraire au principe du pollueur-payeur et à la politique menée par la Région wallonne en ce domaine; qu'en matière fiscale comme en toute autre matière d'intérêt communal, l'initiative appartient aux communes, les autorités de tutelle ayant seulement le pouvoir de s'y opposer, soit en annulant, soit, comme en l'espèce, en refusant d'approuver une initiative communale; que les autorités de tutelle ne disposent du pouvoir de contraindre une commune à agir d'une manière déterminée que lorsque cette commune y est obligée par la législation, auquel cas elle peut lui enjoindre de prendre une décision déterminée et, en cas de carence persistante, envoyer un commissaire spécial en vue de poser l'acte en lieu et place et au nom ainsi qu'aux frais de la commune défaillante; qu'en dehors des cas où une commune est légalement tenue de prendre une décision

dans un sens déterminé, les autorités de tutelle ne peuvent l'y obliger, ni directement, ni indirectement, en refusant d'approuver des actes qui ont un objet différent au motif que la commune s'abstient de prendre une mesure non obligatoire que l'autorité de tutelle souhaite qu'elle adopte; que la levée d'une taxe sur les immondices n'est imposée par aucune disposition législative; que la «politique "pollueur-payeur"» invoquée au préambule de l'arrêté attaqué est une déclaration d'intention qui ne crée aucune obligation dans le chef des communes; que les «contrats d'avenir pour la Wallonie», longuement invoqués dans les écrits de procédure de la partie adverse ne sont que des déclarations politiques sans portée contraignante;

Considérant que le quatrième et dernier motif de l'arrêté attaqué relève la contrariété entre le règlement-taxe communal et «la politique menée par la Région wallonne de relancer l'activité économique et de maintenir la compétitivité en Région wallonne» pour en déduire qu'il «porte atteinte aux intérêts de la Wallonie et, *in fine* des Wallons, ce qui est contraire à l'intérêt général et régional»; que, par lui-même, ce motif procède d'une pétition de principe selon laquelle tout ce qui contrevient à une option politique de la Région serait contraire à l'intérêt général ou régional; que, s'il faut, comme le soutient le dernier mémoire, le mettre en corrélation avec les trois autres motifs de l'arrêté attaqué, comme aucun de ceux-ci ne s'avère pertinent, il n'est, lui non plus, pas de nature à justifier adéquatement l'arrêté attaqué; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner le second moyen qui, à le supposer fondé, ne pourrait entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1er.

Est annulé l'arrêté du 14 mars 2005 du ministre des Affaires Intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne par lequel n'est pas approuvée la délibération du conseil communal d'Antoing du 23 décembre 2004 établissant pour l'exercice 2005 une taxe sur la force motrice de 21,07 euros par kW de puissance nominale des moteurs pour les contribuables détenant une puissance imposable de 10 à 1500 kW, et de 24,79 euros par kW, de puissance nominale des moteurs pour les contribuables détenant une puissance imposable supérieure à 1500 kW.

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 onze septembre deux mille neuf par:

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

Le Greffier, Le Président,

N. ROBA. M. LEROY.