

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.

A R R E T

n° 195.978 du 11 septembre 2009

A. 127.909/XV-229

En cause : **la commune de Hotton,**
ayant élu domicile chez
Me A.- C. NOIRHOMME , avocat,
Cowan 3
6662 Tavigny,

contre :

la Région wallonne,
ayant élu domicile chez
Me J. SOHIER, avocat,
avenue Emile de Mot 19
1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 10 octobre 2002 par la commune de Hotton, qui demande l'annulation de l'arrêté du 12 août 2002 par lequel le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne a déclaré recevable mais non fondé le recours qu'elle a introduit contre la délibération de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg du 4 juillet 2002 refusant d'approuver une délibération de son conseil communal du 9 avril 2002 fixant à 2800 le taux des centimes additionnels au précompte immobilier pour l'exercice 2002;

Vu l'arrêt n° 115.342 du 31 janvier 2003 rejetant la demande de suspension;

Vu la demande de poursuite de la procédure de la partie requérante;

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 les derniers mémoires;

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

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

Entendu, en leurs observations, Me B. LOMBAERT, *loco* Me A.-C. NOIRHOMME, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me V. VAN DER GEETEN, *loco* Me J. SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme VAN LAER, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les faits utiles à l'examen du recours se présentent comme suit:

Le 9 avril 2002, le conseil communal de Hotton a fixé le taux des centimes additionnels au précompte immobilier, pour l'exercice 2002, à 2800 centimes additionnels, ce qui représente une augmentation de 200 centimes additionnels par rapport à l'exercice précédent. Cette délibération est motivée par «la situation financière de la commune» et par la circonstance que «des investissements importants devront être effectués en matière d'épuration durant les prochaines années et qu'il y a donc lieu de prévoir le financement de ces investissements par la constitution d'un fonds de réserve extraordinaire». Le même jour, le conseil communal a décidé de «supprimer la taxe sur l'entretien des égouts», au motif que cette taxe est «très mal perçue de la population et principalement par les concitoyens dont l'habitation n'est pas raccordée aux égouts ni susceptible de l'être».

Le 12 juin, le ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique a informé la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg, qu'il avait décidé, conformément à la possibilité qui lui est offerte par l'article 21 du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, de se réserver le droit de statuer définitivement sur la délibération du conseil communal de Hotton.

Le 4 juillet, la députation permanente a refusé d'approuver cette délibération pour les motifs suivants:

«Considérant que si le principe de l'autonomie communale autorise le Conseil communal à lever des impositions et à en fixer le taux dans le but d'obtenir les recettes nécessaires pour assurer la gestion des intérêts locaux dont le pouvoir communal a la charge, il appartient toutefois à l'autorité de tutelle de veiller à ce que les règlements taxes adoptés par cette assemblée n'excèdent pas une limite raisonnable et n'instaurent pas une rupture de l'uniformité relative des taux pratiqués par les autres communes sous peine d'entraîner une lésion de l'intérêt général;

Considérant que la limite maximale raisonnable des taux, censée assurer à l'ensemble des communes des recettes suffisantes pour leur permettre d'assumer la gestion des intérêts communaux, a été convenue dans le cadre du pacte de paix fiscale wallon adopté par décision du 10 juillet 1997 du Gouvernement wallon ayant pour objectif le maintien d'une politique fiscale équilibrée et harmonieuse, dans le souci de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Wallonie; que cette décision prévoyait également une indexation annuelle du fonds des communes pour permettre aux communes de faire face à leurs charges;

Considérant que la Région wallonne poursuit depuis l'exercice 1998 les objectifs mentionnés en s'abstenant notamment d'augmenter sa fiscalité générale;

Considérant que l'Etat fédéral a pris dernièrement les mesures nécessaires afin de voir diminuer la pression fiscale qui pèse actuellement sur le contribuable;

Considérant que la commune, en augmentant les centimes additionnels au précompte immobilier au-delà d'un plafond censé lui rapporter suffisamment de revenus pour couvrir la gestion de ses intérêts locaux, va à l'encontre des politiques fiscales menées par les autorités supérieures, en l'occurrence, la Région wallonne et l'Etat fédéral; que cette décision est également contraire aux objectifs du Contrat d'avenir pour la Wallonie et entre donc en opposition avec les principes de gestion devant conduire au développement d'un cadre et d'une qualité de vie meilleurs pour tous les Wallons;

Considérant, pour ces motifs, que la délibération susvisée blesse l'intérêt général et l'intérêt régional».

Le 10 juillet, le collège des bourgmestre et échevins a introduit un recours au Gouvernement wallon contre la décision de la députation permanente. Le 12 août, le ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique a déclaré le recours de la partie requérante recevable mais non fondé. Il s'agit de l'acte attaqué, qui est motivé en ces termes:

«Considérant que le recours introduit par le collège des bourgmestre et échevins de la commune de Hotton respecte les formes et délai prescrits par le décret susvisé du 1^{er} avril 1999 et s'avère donc recevable;

Considérant que l'article 170 § 4 de la Constitution accorde aux communes une autonomie fiscale en vertu de laquelle celles-ci peuvent établir, dans le respect de la loi et de l'intérêt général, des impositions, lesquelles se définissent comme étant des prélèvements pratiqués par voie d'autorité sur les ressources des contribuables pour être affectés aux services d'utilité générale;

Considérant que les communes, dans l'exercice de l'autonomie qui leur est reconnue par la Constitution, choisissent librement les taxes qu'elles entendent lever ou augmenter et celles qu'au contraire elles souhaitent ne pas lever ou augmenter (voy. CE, 24 mai 2002, n° 106.994);

Considérant qu'en l'espèce, il ressort du dossier que la commune de Hotton souhaite compenser la suppression d'une taxe sur les égouts, qui pose des problèmes d'application et qui est fortement critiquée par la population, par une hausse du taux des centimes additionnels au précompte immobilier, lesquels passent de 2600 à 2800 centimes; que l'appréciation d'un tel choix, par rapport

à l'intérêt général, implique que la commune démontre concrètement quels types de problèmes ont été rencontrés concernant l'application de la taxe sur les égouts étant donné que cette taxe est appliquée sans difficulté par beaucoup de communes en Région wallonne. Qu'à défaut pour la commune de motiver de manière concrète et circonstanciée les problèmes rencontrés dans le cadre de l'application de la taxe sur les égouts, il s'avère proprement impossible pour l'autorité de tutelle d'apprécier, en l'espèce, la conformité de la majoration du taux des centimes additionnels par rapport à l'intérêt général;

Considérant, par ailleurs, qu'au stade actuel, le dossier ne révèle pas les pistes alternatives de solutions qui auraient été envisagées par la commune pour compenser la suppression de la taxe sur les égouts; que, pourtant, il importe justement à l'autorité de tutelle de savoir s'il n'existe pas d'autres voies que le relèvement des centimes additionnels au précompte immobilier; qu'en effet, la préoccupation de l'autorité de tutelle se justifie par rapport au souci d'assurer une protection des contribuables concernés par le précompte immobilier; qu'il ne serait pas normal, qu'en cas de difficulté ponctuelle concernant l'application d'un impôt frappant la généralité des habitants (taxe sur les égouts), l'autorité communale compense la suppression de cet impôt par le relèvement du taux d'un impôt qui ne frappe que les propriétaires de logement, et ce au mépris des règles de distributivité fiscale qui postulent que l'impôt soit, dans toute la mesure du possible, réparti sur la généralité des citoyens, surtout si le but de cet impôt est, comme en l'espèce, de financer des obligations qui profitent à la généralité des citoyens, à savoir la mise en conformité du réseau d'égouttage en fonction des directives européennes;

Considérant, au vu de ce qui précède, que l'autorité de tutelle ne dispose pas d'une information suffisante lui permettant d'apprécier de manière suffisante et effective, la conformité à l'intérêt général du règlement communal majorant de 200 centimes le taux additionnel au précompte immobilier. Qu'en conséquence, sur base des données dont dispose l'autorité de tutelle, le recours de la commune de Hotton ne peut être accueilli».

L'acte attaqué a été notifié à la requérante par une lettre du 12 août 2002.

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours au motif qu'il ressort des délibérations produites par la requérante que c'est le conseil communal qui a décidé d'agir, le collège des bourgmestre et échevins s'étant borné à exécuter la délibération du conseil communal, en désignant un avocat chargé de défendre les intérêts de la commune, alors que, conformément à l'article 123, 8°, de la loi communale, c'est au collège des bourgmestre et échevins qu'il appartient de décider d'introduire une action en justice au nom de la commune, en principe après autorisation du conseil communal;

Considérant que le dossier contient une délibération du 10 septembre 2002 par laquelle le conseil communal «décide d'autoriser le Collège échevinal à introduire un recours au Conseil d'Etat contre l'arrêté du 12/08/2002 de Mr. le Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique et charge le Collège échevinal de désigner un avocat pour défendre les intérêts de la Commune»; que le 18 septembre, le collège des bourgmestre et échevins a adopté une délibération qui vise «la

délibération du conseil communal du 10/09/2002 décidant d'autoriser le collège échevinal à introduire un recours au Conseil d'Etat...», et qui charge l'avocat qu'elle désigne d'introduire ledit recours; qu'il s'en déduit que le conseil communal a bien donné son autorisation et que le collège, en désignant un avocat, a bien décidé d'introduire ce recours, quand bien même la décision de l'introduire ne figure pas *expressis verbis* dans la décision; que le recours a été régulièrement introduit;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation des articles 41, 162, alinéa 2, et 170, § 4, de la Constitution et du principe de l'autonomie fiscale des communes, dans lequel, après avoir rappelé que l'autonomie fiscale ne connaît d'autres limitations que la loi et l'intérêt général, elle expose qu'en décidant de supprimer la taxe sur l'entretien des égouts et d'établir 2800 centimes additionnels communaux au précompte immobilier (au lieu des 2600 initiaux), elle a fait une juste application de l'autonomie fiscale qui lui est reconnue par la Constitution; qu'elle justifie son choix d'une part, par le fait que la taxe sur l'entretien des égouts «est très mal perçue de la population et précisément par les concitoyens dont l'habitation n'est pas raccordée aux égouts ni susceptible de l'être» et, d'autre part, par le fait que «l'augmentation des centimes additionnels au précompte immobilier de 200 centimes grèvera les contributions individuelles de façon plus équitable et plus solidaire en fonction des revenus cadastraux et du nombre d'immeubles»;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de la violation des articles 16, § 1^{er}, 3^o, et 16, § 4, du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, dans lequel elle reproche à l'arrêté attaqué de ne pas constater de violation de la loi ni de lésion de l'intérêt général pour refuser l'approbation de la délibération du 9 avril 2002 établissant 2800 centimes additionnels au précompte immobilier;

Considérant que la requérante prend un quatrième moyen du défaut de motivation interne de l'acte attaqué et de la violation des articles 6, alinéa 2, et 16, § 4, du décret du 1^{er} avril 1999, dans lequel elle soutient que la partie adverse n'a pas confronté *in concreto* la hausse du taux des centimes additionnels au précompte immobilier à l'intérêt général;

Considérant que la requérante prend un sixième moyen de la violation des articles 3, 17, § 1^{er}, et 21 du même décret, dans lequel elle soutient que l'arrêté attaqué viole ces dispositions en ce qu'il porte que «l'autorité de tutelle ne dispose pas d'une information suffisante lui permettant d'apprécier de manière suffisante et effective, la

conformité à l'intérêt général du règlement communal majorant de 200 centimes le taux additionnel au précompte immobilier», alors qu'il appartient précisément à l'autorité de tutelle de recueillir tous les renseignements et éléments utiles à l'instruction de l'acte; qu'elle estime qu'il n'est pas admissible que l'autorité de tutelle se retranche derrière une information insuffisante alors qu'elle dispose d'un large pouvoir d'instruction dont elle n'a pas fait usage;

Considérant que la partie adverse répond à ces moyens réunis, que, si les communes disposent, dans l'exercice de l'autonomie qui leur est reconnue par la Constitution, du libre choix des taxes qu'elles entendent lever, il appartient à l'autorité de tutelle de veiller à ce que l'importance des impositions communales ne préjudicie pas une sphère d'intérêt plus large, consistant en l'occurrence en un environnement économique susceptible de relancer la consommation et de maintenir la compétitivité en Région wallonne et que, dans le cadre du pouvoir discrétionnaire qui est le sien, il n'est pas manifestement déraisonnable pour l'autorité de tutelle de considérer que le taux d'additionnels retenu par un conseil communal ne se concilie pas avec l'objectif d'intérêt général et régional d'assurer une relative uniformité des impôts en Région wallonne; qu'elle estime que le principe d'autonomie fiscale des communes a d'autant moins été méconnu qu'elle n'a pas porté d'appréciation définitive sur la conformité de la majoration des centimes additionnels à l'intérêt général et régional, mais s'est limitée à s'interroger sur la motivation retenue par la commune requérante pour justifier la majoration de ces centimes additionnels, qui consistait plus particulièrement dans la suppression corrélative d'une taxe sur l'entretien des égouts; qu'elle estime malvenu de lui reprocher de lier son contrôle de tutelle sur la majoration du taux des centimes additionnels communaux à une taxe supprimée, puisque c'est la requérante elle-même qui a fait ce lien entre ses deux impositions; qu'elle remarque que les carences et ambiguïtés affectant cette motivation sont d'autant plus imputables à la commune, qu'elle n'a été saisie de ce problème que par la voie d'un recours de tutelle introduit par la commune requérante elle-même contre un arrêté de refus d'approbation de la députation permanente, de telle sorte qu'il appartenait à la requérante de motiver de manière plus explicite son recours, pour lui permettre d'apprécier son éventuel bien-fondé en parfaite connaissance de cause, et ce d'autant plus qu'elle est obligée de statuer dans un délai strict; qu'elle relève également que la majoration des additionnels au précompte immobilier par rapport à la limite maximale recommandée par la Région wallonne n'entraînerait qu'une recette prévisible supplémentaire mineure, qui ne constitue qu'un pourcentage minime du total des recettes ordinaires, alors même que le résultat global resterait positif et qu'il n'est manifestement pas déraisonnable pour l'autorité de tutelle d'avoir considéré qu'il n'était pas souhaitable de rompre

l'uniformité relative des taux pratiqués en cette matière en Région wallonne, en tolérant l'existence d'un seuil qui dépasse celui qui correspond, à ses yeux, à l'intérêt général et régional; qu'elle reproche en particulier à la requérante de ne démontrer en rien en quoi sa situation financière serait différente de celle des autres communes de la Région wallonne et souligne que le souci de limiter la pression fiscale s'impose à tous les pouvoirs communaux, ainsi d'ailleurs qu'aux autorités provinciales et régionales; qu'elle soutient qu'à suivre la thèse de la requérante, les communes qui connaissent des difficultés financières ne pourraient se voir imposer aucune limite fiscale, sans qu'il soit besoin de s'interroger sur le souci de préserver l'intérêt général;

Considérant, sur ces moyens réunis, 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 des autorités de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général; que le décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne soumet à l'approbation de la députation permanente, notamment, les règlements relatifs aux impositions communales (art. 16, § 1^{er}, 3^o, 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 l'article 19 du même décret ouvre à la commune dont l'acte a fait l'objet d'un arrêté de refus d'approbation, un recours auprès du Gouvernement, lequel peut approuver ou ne pas approuver son acte; que dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnue le Constituant; qu'il en résulte que les autorités de tutelle ne peuvent, 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 des autorités de tutelle ne peut conduire à un automatisme dans l'application de normes à des situations individuelles car la compétence de ces autorités est conçue de manière à ne les faire intervenir que chaque fois qu'elles sont saisies d'une décision communale; qu'il incombe aux autorités de tutelle d'apporter la preuve des éléments qu'elles avancent pour porter atteinte à l'autonomie communale; que par ailleurs, il appartient au Conseil d'Etat de vérifier si les motifs figurant dans les décisions des autorités de tutelle résultent bien d'un examen concret des circonstances de l'espèce et ressortent du dossier administratif; que ce

contrôle du juge administratif ne se limite pas à celui de l'erreur manifeste d'appréciation mais comprend aussi la vérification de l'exactitude, de la pertinence et de l'admissibilité en droit des motifs avancés par les autorités de tutelle pour porter atteinte à l'autonomie communale;

Considérant que la décision attaquée relate la suppression de la taxe sur les égouts et indique que la commune n'a pas explicité les difficultés auxquelles cette taxe avait donné lieu; qu'elle relève que la commune n'a pas exposé les autres possibilités qu'elle aurait envisagées; qu'elle en conclut qu'elle «ne dispose pas d'une information suffisante lui permettant d'apprécier de manière suffisante et effective, la conformité à l'intérêt général du règlement communal majorant de 200 centimes le taux additionnel au précompte immobilier»;

Considérant que l'autonomie communale étant de principe, il appartient à l'autorité de tutelle d'établir, lorsqu'elle refuse son approbation, que la délibération litigieuse viole la légalité ou blesse l'intérêt régional ou général; qu'il n'incombe pas à l'autorité communale d'établir la conformité de sa décision à l'intérêt régional ou général; que l'autorité de tutelle est aussi dotée d'un pouvoir d'instruction, en application de l'article 3 du décret du 1^{er} avril 1999 précité;

Considérant que la partie adverse ne pouvait, dans ce contexte, se borner à constater qu'elle «ne dispose pas d'une information suffisante lui permettant d'apprécier de manière suffisante et effective, la conformité à l'intérêt général du règlement communal» majorant de 200 centimes le taux additionnel au précompte immobilier, sans indiquer concrètement en quoi la délibération soumise à approbation violerait l'intérêt général ou régional; que les moyens sont fondés;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens qui, à les supposer fondés, ne pourraient entraîner une annulation aux effets plus étendus,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulé l'arrêté du 12 août 2002 par lequel le ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne a déclaré recevable mais non fondé le recours que la commune de Hotton a introduit contre la délibération de la députation permanente du conseil provincial du Luxembourg du 4 juillet 2002 refusant

d'approuver une délibération de son conseil communal du 9 avril 2002 fixant à 2800 le taux des centimes additionnels au précompte immobilier pour l'exercice 2002.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 350 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. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme ROBA,	greffier.

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

N. ROBA.	M. LEROY.
----------	-----------