

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 219.200 du 7 mai 2012

A. 191.985/XV-992

En cause : **la commune de Frasnes-lez-Anvaing,**

ayant élu domicile chez
Me M. UYTENDAELE, avocat,
rue de la Source 68
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,

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

Partie intervenante :

**la s.c.r.l. Intercommunale de Développement
des Arrondissements de Tournai, d'Ath et des
Communes Avoisinantes, en abrégé IDETA,**

ayant élu domicile chez
Me E. BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

LE CONSEIL D'ÉTAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 27 mars 2009 par la commune de Frasnes-lez-Anvaing qui demande l'annulation:

« 1/ de la décision du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 23 janvier 2009:

- rejetant le recours introduit par Monsieur le Gouverneur de la Province du Hainaut à l'encontre de la décision du 18 décembre 2008 par laquelle le Collège provincial n'approuve pas la délibération du 03 novembre 2008 du Conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing établissant, pour les exercices 2009 à 2012, une taxe sur les transports funèbres;

- n'approuvant pas la délibération du 03 novembre 2008 du Conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing précitée.

2/ de la décision du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 23 janvier 2009 aux termes de laquelle il décide de ne pas se prononcer sur le recours introduit par la Commune de Frasnes-Lez-Anvaing.»;

Vu la requête introduite le 14 mai 2009 par la s.c.r.l. IDETA, qui demande à être reçue en qualité de partie intervenante dans la procédure;

Vu l'ordonnance du 25 mai 2009 qui accueille cette requête en intervention;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme N. VAN LAER, auditeur au Conseil d'État;

Vu la notification du rapport aux parties, la demande de poursuite de la procédure ainsi que le dernier mémoire de la partie adverse, et le dernier mémoire de la partie intervenante;

Vu l'ordonnance du 9 février 2012, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 6 mars 2012 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. J. VANHAEVERBEEK, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me M. UYTENDAELE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me P. MOËRYNCK *loco* Me J. HOLLANGE, avocat, comparaisant pour la partie adverse, et Me E. BALATE, avocat, comparaisant pour la partie intervenante;

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

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

Considérant que le «mémoire ampliatif» déposé par la partie intervenante par un courrier ordinaire du 30 juillet 2009 est tardif et doit par conséquent être écarté des débats;

Considérant que la requérante est membre d'IDETA; que le 30 avril 2007, elle a approuvé les clauses et conditions de la convention avec IDETA de mise en œuvre et de gestion du centre funéraire de Frasnes afin d'offrir à sa population ainsi qu'à celle de la Wallonie picarde «un service public de qualité en matière de funérailles, dans le respect de la dignité humaine et des convictions philosophiques de chacun»; qu'au cours de sa séance du 3 novembre 2008, le conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing a adopté un règlement-taxe sur les transports funèbres pour les exercices 2009 à 2012; que ce règlement frappe d'une taxe de 150 €, due par la personne qui convient des modalités des funérailles avec l'administration communale, les transports funèbres assurés par un service privé de pompes funèbres et qui ont lieu sur le territoire de la commune ou qui partent de la commune; que cette délibération a été transmise à la partie adverse par un courrier du 6 novembre dans lequel la requérante demande au ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique de préciser, à l'attention de l'intervenante, que cette décision est conforme à la circulaire budgétaire; que par une délibération du 20 novembre, le collège du conseil provincial du Hainaut a décidé de proroger jusqu'au 22 décembre le délai qui lui est imparti pour statuer sur ce règlement; que cette décision, qui indique que la délibération communale a été reçue le 7 novembre, a été notifiée par un courrier daté du 21 novembre; que le 18 décembre, le collège provincial a décidé de ne pas approuver la délibération du 3 novembre; que cette décision a été notifiée à la requérante par un courrier daté du 22 décembre; que par un arrêté du 23 décembre, le gouverneur de la province de Hainaut a décidé d'introduire auprès de la partie adverse un recours dirigé contre l'arrêté de non-approbation du 18 décembre; que ce recours a été reçu le 24 décembre; que par un courrier recommandé reçu le 31 décembre, la requérante a également introduit un recours auprès de la Région wallonne; que le 23 janvier 2009, le ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique a pris la décision suivante:

«Vu la Constitution coordonnée le 17 février 1994, notamment, les articles 41, 162 et 170;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, notamment l'article 7, telle que modifiée à ce jour;

Vu le décret du Conseil Régional wallon du 29 janvier 2004 habilitant le Gouvernement à codifier la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, notamment son annexe 1^{ère} – le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, 2^{ème} partie, livre II et la 3^{ème} partie, livre premier, titres premier à V, tel que modifié à ce jour;

Vu le décret du Conseil régional wallon du 27 mai 2004 portant confirmation de l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 août 2004 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement, modifié par les arrêtés du Gouvernement wallon des 16 septembre 2004, 15 avril 2005 et 15 mai 2008, notamment l'article 20;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 janvier 2008 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement, notamment les articles 5 et 12;

Vu la délibération du 3 novembre 2008 reçue le 7 novembre 2008 au Collège provincial du Hainaut, par laquelle le Conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing établit, pour les exercices 2009 à 2012, une taxe sur les transports funèbres;

Vu la décision du 18 décembre 2008 par lequel le Collège provincial du Hainaut n'approuve pas la délibération du 3 novembre 2008 susvisée de Frasnes-lez-Anvaing;

Vu l'arrêté du 23 décembre 2008 par lequel le Gouverneur de la Province du Hainaut introduit son recours contre l'arrêté du 18 décembre 2008 par lequel le Collège provincial du Hainaut n'approuve pas la délibération du 3 novembre 2008 du Conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing établissant, pour les exercices 2009 à 2012, une taxe sur les transports funèbres;

Vu le courrier du 30 décembre 2008, parvenu le même jour par lequel la commune de Frasnes-lez-Anvaing, via son Conseil Me Uyttendaele, introduit un recours au Gouvernement wallon contre la décision susvisée du Collège provincial du Hainaut;

Vu le courrier du 18 novembre 2008 parvenu le 19 dito par lequel Me Balate, conseil de la SCRL Intercommunale de Développement des Arrondissements de Tournai, Ath et des communes avoisinantes "IDETA" introduit un recours gracieux auprès des autorités de tutelle contre la délibération du 3 novembre 2008 du Conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing établissant, pour les exercices 2009 à 2012, une taxe sur les transports funèbres;

Vu le courrier parvenu le 4 décembre 2008 par lequel 7 entreprises de pompes funèbres introduisent également un recours gracieux à l'encontre de cette délibération du 3 novembre 2008 du Conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing;

Vu le courrier parvenu le 13 janvier 2009 par lequel le Président d'IDETA, d'une part, retransmet le courrier du 18 novembre 2008 susvisé de Me Balate, courrier qui par ailleurs a été faxé le 19 novembre 2008 et, d'autre part, rappelle que la décision d'implanter un crématorium à Frasnes-lez-Anvaing, lequel est en cours de construction, a été prise parce que la commune s'était engagée à ne pas appliquer de taxe spécifique sur cette activité;

Vu que le Président d'IDETA insiste aussi sur le fait que le montage financier qui permet la construction du crématorium et les prix d'exploitation étaient bien connus du Conseil communal qui a approuvé une convention avec IDETA ainsi que sur la teneur de cette convention qui, regrette-t-il, n'abordait pas l'aspect "transport" de l'activité de crémation;

Considérant que le recours introduit par M. le Gouverneur de la Province du Hainaut le 23 décembre 2008 respecte les formes et délai prescrits par l'arrêté du Gouvernement wallon susvisé du 22 avril 2004 et s'avère donc recevable;

Considérant l'article 1^{er} de la loi du 28 janvier 1975 abolissant les taxes communales sur les transports funèbres;

Considérant que la législation en cause ne vise que les transports, au moyen d'un corbillard autre que celui de la commune ou de son concessionnaire, des

personnes décédées dans la commune mais dont l'inhumation a lieu dans le cimetière d'une autre commune;

Considérant dès lors que les conditions (cumulatives) d'application de cette loi sont les suivantes :

- utilisation d'un corbillard autre que celui de la commune ou de son concessionnaire,

- la personne doit être décédée dans la commune,

- l'inhumation (et non la dispersion des cendres) doit avoir lieu dans le cimetière d'une autre commune,

Considérant que dans le cas présent, ces conditions ne sont pas réunies puisque la taxe vise tout transport funèbre qui a lieu sur le territoire de la commune ou qui part de la commune;

Considérant que le transport funèbre dont le convoi ne fait que traverser la commune est exonéré de la taxe;

Considérant que la décision en cause du Collège provincial du Hainaut n'est motivée par aucun élément de droit qui viendrait à prouver que la taxe en cause de Frasnes-lez-Anvaing viole une quelconque disposition légale;

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 au contraire qu'elles souhaitent ne pas lever ou augmenter (Conseil d'État, 24 mai 2002, n° 106.994);

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 soient en conformité avec les engagements pris antérieurement;

Considérant que la commune de Frasnes-lez-Anvaing est affiliée à l'intercommunale IDETA en qualité d'associée;

Considérant que par sa délibération du 30 avril 2007, la commune de Frasnes-lez-Anvaing décide d'approuver les clauses et conditions de la convention de mise en œuvre et de gestion du Centre funéraire de Frasnes; qu'un des motifs de la conclusion de cette convention est la volonté commune de l'intercommunale IDTA et de la commune de Frasnes-lez-Anvaing d'offrir à la population de Frasnes-lez-Anvaing ainsi qu'à celle de la Wallonie Picarde, un service public de qualité en matière de funérailles, dans le respect de la dignité humaine et des convictions philosophiques de chacun;

Considérant que la localisation géographique du centre funéraire procède de la volonté de l'intercommunale IDETA de l'insérer dans un projet ayant un rayonnement transfrontalier en partenariat avec la Communauté urbaine de Lille, mais également avec l'intercommunale de Crémation de Flandre Orientale WESTLEDE;

Considérant que l'intercommunale WESTLEDE est, dans cette optique précise, devenue associée de l'intercommunale IDETA;

Considérant que le partenariat entamé par l'intercommunale WESTLEDE procède de sa volonté de permettre aux habitants des arrondissements de Renaix et Audenarde, dont elle est la dépositaire, de jouir d'un service public de crémation dans un périmètre de proximité avantageux pour ses usagers;

Considérant que, dans cette optique, les intercommunales WESTLEDE et IDETA ont conjointement défini une politique de tarification uniforme au sein de leurs territoires de telle sorte que toute discrimination soit évincée;

Considérant qu'en tant que membre d'IDETA, la commune de Frasnes-lez-Anvaing était parfaitement informée de l'ensemble des modalités de ce partenariat, lesquelles sont à considérer comme des conditions essentielles du projet;

Considérant que la commune s'était engagée conventionnellement envers IDETA à ne prélever aucune taxe sur les opérations de crémation;

Considérant que même si la taxe dont objet de Frasnes-lez-Anvaing ne vise pas expressément les opérations de crémation, il est certain que cette taxe va majorer les frais funéraires et mettra en péril l'activité du crématorium et qu'il ne fait aucun doute que la volonté de l'autorité communale vise principalement l'activité du crématorium;

Considérant en effet qu'en fixant le montant de la taxe à 150 euros par transport funèbre, la commune de Frasnes-lez-Anvaing majore de plus ou moins 30% les coûts d'une crémation, lesquels varient entre 400 et 450 euros;

Considérant le courrier de l'intercommunale WESTLEDE, envoyé à IDETA, par lequel elle considère que cette taxe compromet les accords qu'elle a passés avec IDETA;

Considérant le surcoût que cette taxe engendre, celle-ci va influencer négativement la rentabilité du crématorium avec des conséquences désagréables pour toutes les communes affiliées à IDETA;

Considérant que la commune de Frasnes-lez-Anvaing sera la seule commune à tirer finalement profit de cette opération;

Considérant que la taxe est établie par Frasnes-lez-Anvaing sans aucune motivation particulière en son préambule qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans son chef;

Considérant que le profit qu'en tirera la commune de Frasnes-lez-Anvaing est sans commune mesure avec les pertes qui seront encourues par les autres communes;

Considérant que la taxe établie par Frasnes-lez-Anvaing est susceptible de toucher à la viabilité du crématorium;

Considérant qu'en instaurant cette taxe, la commune de Frasnes-lez-Anvaing adopte une attitude incohérente par rapport à son engagement de participer à la construction du crématorium; qu'il n'est en effet pas raisonnable de prendre part à un projet et d'ensuite d'adopter des mesures qui risquent de le mettre à néant;

Considérant par conséquent que la délibération du Conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing du 3 novembre 2008 établissant, pour les exercices 2009 à 2012, la taxe sur les transports funèbres blesse l'intérêt général,

ARRÊTE:

Article 1^{er}: Le recours de M. le Gouverneur de la Province du Hainaut introduit par courrier du 23 décembre 2008 à l'encontre la décision du 18 décembre 2008 par laquelle le Collège provincial du Hainaut n'approuve pas la délibération du 3 novembre 2008 du conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing établissant, pour les exercices 2009 à 2012, la taxe sur les transports funèbres est déclaré recevable mais non fondé.

Article 2: La délibération du 3 novembre 2008 du conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing établissant pour les exercices 2009 à 2012, la taxe sur les transports funèbres N'EST PAS APPROUVÉE.
[...]]»;

qu'il s'agit du premier acte attaqué; que cette décision a été notifiée à la requérante par un courrier du 23 janvier 2009 dans lequel le ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique précise également que «suite à cette décision, il n'est plus utile que je me prononce sur votre recours du 30 décembre 2008 introduit à l'encontre de ce même arrêté du Collège provincial du Hainaut»; qu'il s'agit du second acte attaqué;

Considérant que la partie adverse conteste la recevabilité du recours; qu'elle relève que la délibération du collège communal du 27 janvier 2009 a été prise au cours d'une séance extraordinaire alors que la prochaine réunion était prévue pour le 30 janvier, que le délai pour introduire un recours en annulation étant de 60 jours, aucune urgence ne justifiait de déroger à l'article L1123-21 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation et qu'aucune urgence n'était d'ailleurs invoquée; qu'elle fait valoir que le délai de convocation de deux jours francs précédant la réunion du collège communal n'a pas été respecté et qu'il n'est pas établi qu'en présence de tous les membres dudit collège, deux de ses membres étant mentionnés comme n'ayant pas assisté à la séance extraordinaire du 27 janvier, la décision de ce dernier n'aurait pas été différente; qu'elle soutient ensuite que la délibération du 27 janvier désigne certes un avocat, mais que cette désignation ne revient pas nécessairement et automatiquement à décider de l'introduction d'un recours et qu'elle pourrait se comprendre comme sollicitant un avis d'avocat; qu'elle rappelle que la décision d'agir doit être prise par le collège et que celui-ci ne peut abdiquer sa compétence en faveur de son avocat; qu'elle observe également que la délibération du conseil communal n'est intervenue qu'après l'introduction du recours et explique que l'autorisation émanant du conseil communal est une autorisation préalable qui doit donc intervenir avant l'introduction du recours; qu'elle constate, par ailleurs, que le conseil communal a ratifié la décision du collège du 27 janvier et juge que cette appropriation de la résolution du collège se heurte à la répartition des compétences respectives du collège et du conseil puisque le premier décide de l'introduction tandis que le deuxième dispose seulement du pouvoir d'autorisation; qu'elle estime que «l'acte du conseil communal portant ratification ne constitue pas l'autorisation exigée par la loi dès lors que, d'une part, l'autorisation consiste en un acte distinct de la décision d'introduire le recours et alors que, d'autre part, la ratification emporte appropriation par le conseil communal de ladite décision de sorte qu'il y a lieu de constater qu'il n'y a pas, de par la ratification, une autorisation distincte prévue par l'article L1242-4 alinéa 2 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation»;

qu'elle fait encore valoir que l'autorisation d'ester en justice ne couvre que le premier acte attaqué et non le second; qu'elle soutient enfin que le recours est irrecevable en tant qu'il est dirigé contre le deuxième acte attaqué, celui-ci étant une abstention de l'autorité de statuer, et se réfère pour ce faire à un arrêt n° 187.476 du 30 octobre 2008;

Considérant que la partie intervenante considère, dans son dernier mémoire, que la délibération du collège communal du 27 janvier 2009 est imprécise et qu'elle ne porte que sur la désignation d'un cabinet d'avocat et non sur la décision d'introduire un recours auprès du Conseil d'État;

Considérant qu'en vertu des articles L1123-23, 7°, et L1242-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation – qui reproduisent les articles 123, 8°, et 270 de la Nouvelle loi communale –, il appartient au collège communal de décider d'introduire une action en justice pour la commune, les actions dans lesquelles la commune intervient comme demanderesse ne pouvant être intentées par le collège qu'après autorisation du conseil communal; que ces dispositions ont toujours été interprétées en ce sens que cette autorisation peut être donnée après la délibération du collège communal et jusqu'à la clôture des débats; qu'il est dépourvu de pertinence de relever, comme le fait la partie adverse, que l'autorisation donnée par le conseil communal est intervenue postérieurement tant à la décision du collège qu'à l'introduction même du recours en annulation; qu'il n'y a, par ailleurs, pas lieu d'examiner l'argumentation de la partie adverse liée à la ratification effectuée par le conseil communal le 27 avril 2009 dès lors que cette délibération a été retirée par une nouvelle délibération du 28 septembre qui autorise, par ailleurs, le collège à introduire le présent recours en tant qu'il est dirigé contre les deux actes attaqués; que la partie adverse conteste ensuite la décision d'agir produite par la requérante au motif que celle-ci porterait sur la désignation d'un avocat, mais ne déciderait pas formellement l'introduction d'un recours auprès du Conseil d'État; que la délibération du collège communal, adressée à l'avocat de la commune, contient le passage suivant:

«Nous vous précisons que le Collège Communal, réuni en séance extraordinaire ce mardi 27 janvier 2009, vous a désigné en qualité de Conseil en vue de représenter la commune de Frasnes-lez-Anvaing dans le cadre d'un recours que nous vous invitons à introduire pour compte de la commune au niveau du Conseil d'État.»;

que cette délibération ne peut raisonnablement se comprendre que comme décidant de l'introduction d'un recours à l'encontre des deux actes attaqués; que la partie adverse conteste également la validité de cette décision au motif qu'elle a été prise lors d'une réunion extraordinaire du collège de telle sorte que le délai de

convocation de 2 jours francs n'a pas été respecté; qu'ainsi que le souligne la requérante, le délai de deux jours francs est un délai prévu dans l'intérêt des membres du collège communal; que n'étant pas lésée par l'illégalité qu'elle invoque, la partie adverse n'a dès lors pas intérêt à la soulever; que le recours a été régulièrement introduit;

Considérant, quant à la recevabilité du recours dirigé contre le second acte attaqué, qu'en vertu de l'article L3133-2, § 2, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, si le Gouvernement wallon ne statue pas sur le recours introduit par la commune dans les trente jours de la réception de ce recours, la décision du collège provincial est réputée confirmée; qu'il en résulte que le recours dirigé contre l'abstention du Gouvernement de statuer est irrecevable dès lors qu'une confirmation tacite, présumée en vertu du décret, n'est pas un acte susceptible de recours; que ce mécanisme suppose, toutefois, que la décision du collège provincial subsiste encore dans l'ordre juridique ou qu'en d'autres termes, elle n'ait pas été remplacée; que tel est toutefois bien le cas en l'espèce puisque le premier acte attaqué, rendu sur recours introduit par le gouverneur, s'est substitué à la décision du collège provincial; que la décision de ne pas se prononcer sur le recours introduit par la requérante le 30 décembre 2008 à l'encontre de la décision du collège provincial du 18 décembre doit, en réalité, être lue comme la décision que, compte tenu du premier acte attaqué, le recours ne présente plus d'intérêt ou plus d'objet et qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de l'examiner; qu'il s'agit bien là d'un acte attaquant devant le Conseil d'État; que le recours est, dès lors, recevable en ses deux objets;

Considérant que la requérante prend un moyen, le premier de la requête, de la violation des articles 41, 144, 162, alinéa 2, 6°, et 170, § 4, de la Constitution, des articles L1122-30, L3114-1 et L3131-1 et suivants du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, de l'article 1165 du Code civil, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, du principe de l'autonomie fiscale des communes, du principe de l'exercice effectif du pouvoir d'appréciation, du principe de la relativité des conventions, du principe de légitime confiance, de l'excès de pouvoir, de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation interne, de l'absence de motivation, de l'erreur manifeste d'appréciation et de la violation des formes substantielles et prescrites à peine de nullité;

que dans une première branche, la requérante fait valoir qu'en vertu du principe de l'effet relatif des conventions, il ne revient pas à l'autorité de tutelle de se prononcer sur les engagements contractuels de l'autorité décentralisée avec une personne tierce lorsqu'elle examine la conformité d'un règlement-taxi avec la loi et l'intérêt général, que cette compétence ressortit d'ailleurs de la compétence exclusive des tribunaux de l'ordre judiciaire et qu'en l'espèce, ses engagements contractuels

étaient respectés; qu'elle soutient qu'en vertu du principe de l'autonomie fiscale des communes, elle était libre de fixer sa fiscalité communale au niveau où elle l'entendait et qu'en fonction des caractéristiques propres à sa situation, l'intervention de l'autorité de tutelle devait s'exercer de manière restrictive et ne pouvait se faire qu'après un examen concret et précis des circonstances de l'espèce; qu'elle affirme qu'en l'occurrence, contrairement à ce qui est indiqué dans le premier acte attaqué, son attitude était conforme à ses engagements et n'était ni incohérente ni déraisonnable lorsqu'elle a adopté le règlement-taxé litigieux; qu'en effet, si la convention conclue avec l'IDETA l'empêchait de taxer les opérations de crémation, rien ne s'opposait à ce que soient taxées les opérations de transport funèbre et qu'en outre, le règlement-taxé litigieux était d'application avant que le crématorium soit construit de sorte que le premier acte attaqué concernait des faits postérieurs à son adoption; qu'elle ajoute que le règlement-taxé litigieux ne vise pas principalement le crématorium mais bien toutes les opérations de transport funèbre situées sur son territoire, lequel comprend douze cimetières;

que dans une deuxième branche, la requérante soutient que le premier acte attaqué ne repose pas sur des motifs exacts, pertinents et résultant d'un examen individuel, concret et précis du cas d'espèce; qu'elle estime tout d'abord, que le premier acte attaqué ne porte pas la démonstration que l'activité du crématorium sera «mise en péril» par le règlement-taxé litigieux; qu'elle soutient ensuite, que les affirmations relatives aux conséquences prétendument négatives du règlement-taxé litigieux pour le crématorium et les communes membres de l'IDETA qu'il contient ne reposent pas sur un examen concret et spécifique de nature à démontrer que ce règlement-taxé serait manifestement déraisonnable;

que dans une troisième branche, la requérante conteste le motif du premier acte attaqué selon lequel elle aurait dû motiver son règlement-taxé en justifiant «l'existence d'une situation spécifique dans son chef»; qu'elle soutient avoir motivé son règlement taxé pour «obvier à l'état des finances communales», motif qui, selon elle, justifie adéquatement la levée d'une taxe et dont il revient à la partie adverse de démontrer en quoi il serait injustifié et de nature à blesser l'intérêt général ou à violer la loi; qu'elle ajoute enfin que l'acte attaqué viole le principe de la légitime confiance dès lors qu'une circulaire du 11 septembre 2008 cite la taxe sur les transports funèbres comme étant une taxe que les communes peuvent lever sans blesser l'intérêt général;

Considérant que la partie adverse répond, en ce qui concerne la première branche du moyen, que, dans l'exercice de son pouvoir de tutelle, elle tient compte d'une sphère d'intérêts plus large et ressortissant à la situation spécifique de la commune requérante sans porter atteinte au principe de la relativité des conventions et qu'en l'espèce, cette sphère d'intérêts plus large a notamment été précisée par la

requérante et l'IDETA dans la convention du 30 avril 2007 qui énonce «la volonté commune des parties [...] de mettre en œuvre sur le site d'Hacquegnies, un centre funéraire composé d'un crématorium intercommunal ...» et «d'offrir à la population de la commune de Frasnes-lez-Anvaing ainsi qu'à celle de la Wallonie picarde un service public de qualité en matière de funérailles...»; qu'elle estime qu'il n'est manifestement pas déraisonnable d'avoir considéré que cette sphère d'intérêts plus large correspondait à l'intérêt général et régional dont elle est la garante; qu'elle souligne qu'aucune disposition légale ne s'oppose à ce qu'elle veille à ce qu'un règlement-taxé soit conforme aux engagements pris antérieurement lorsqu'elle exerce son pouvoir de tutelle d'une part, et, d'autre part, que «la règle de la relativité de la convention au sens de l'article 1165 du Code civil ne saurait empêcher les tiers de reconnaître les effets d'une convention à l'égard de ses parties dès la naissance de la situation juridique suscitée par la convention»; qu'elle soutient que sa vérification s'inscrit dans le contexte spécifique déterminé par les parties à la convention qui lui ont donné une vocation intercommunale applicable à la Wallonie picarde, soit un rayonnement d'intérêt général et que cette vérification ne constitue donc pas une violation de l'article 1165 du Code civil, mais une correcte application de son pouvoir de tutelle; qu'elle estime, en outre, avoir fait un usage manifestement non déraisonnable de son pouvoir de tutelle et considère qu'en exerçant celui-ci, elle ne tranche pas une contestation du ressort des tribunaux de l'ordre judiciaire, mais vérifie si l'acte administratif pris par le pouvoir décentralisé est conforme à la loi et ne lèse pas l'intérêt général et régional; qu'elle précise encore que les considérations relatives au partenariat avec la communauté urbaine de Lille et avec l'intercommunale de crémation de Flandre orientale WESTLEDE complètent l'examen concret des circonstances de l'espèce d'une part, et, d'autre part, éclairent plus avant la lésion de l'intérêt général et régional; qu'elle ajoute que s'il est exact que Frasnes-lez-Anvaing ne s'est pas juridiquement engagée à ne pas taxer d'autres opérations en rapport avec les opérations funéraires qui se situent sur son territoire, il est tout aussi exact que la commune a participé à un projet commun à caractère intercommunal (Wallonie picarde), interrégional (WESTLEDE — Flandre orientale) et transfrontalier (France-Lille) dont elle connaissait la bonne fin (création notamment d'un crématorium intercommunal et d'un service public de qualité offert à la population de la Wallonie picarde, volonté de l'intercommunale WESTLEDE de permettre aux habitants des arrondissements de Renaix et Audenaerde de jouir d'un service public dans un périmètre de proximité) ainsi que les modalités et conditions (uniformité de tarification sur les territoires IDETA et WESTLEDE, choix de l'implantation de Frasnes pour sa localisation géographique permettant de l'insérer dans un projet transfrontalier et interrégional, détermination des prix d'exploitation, contenu du plan financier) pour être affiliée à IDETA ou intervenir en qualité de partie contractante; qu'elle considère que cette participation active au projet commun

d'intérêt général la fonde à vérifier la conformité du règlement établissant une taxe sur les transports funèbres «avec les engagements pris antérieurement» et que cette notion ne se limite pas aux obligations juridiquement souscrites dans la convention du 30 avril 2007 signée avec l'IDETA, mais englobe nécessairement le respect de l'économie dudit projet commun d'intérêt général; qu'elle constate que le règlement établit pour les exercices 2009 à 2012 une taxe communale sur les transports funèbres de sorte qu'il affectera tous les transports funèbres à destination du centre funéraire de Frasnes et que le projet commun vise la création d'un crématorium intercommunal qui constitue la majeure partie de l'investissement du projet; qu'elle remarque, en outre, que la commune requérante ne connaissait pas de taxe sur les transports funèbres avant la mise en œuvre du projet d'intérêt général que constitue la création du centre funéraire de Frasnes et la conclusion des divers partenariats et que le règlement-taxe tel que libellé a nécessairement pour effet d'affecter cette activité; qu'elle estime que, dans ce contexte tout à fait particulier, il était de la compétence de la commune d'exonérer de la taxe tout le transport à destination du centre funéraire et de son activité de crémation pour que son règlement ne lèse pas l'intérêt général et soutient que la circonstance que «douze cimetières sont situés sur le territoire de la requérante» n'enlève rien à la vocation spécifique de l'activité crématoire et ne constitue qu'un prétexte à l'adoption d'un règlement-taxe sur les transports funèbres destiné à en masquer la véritable raison, à savoir la taxation des transports funèbres à destination du centre funéraire dont la principale activité est celle de la crémation;

qu'en ce qui concerne la deuxième branche, la partie adverse estime avoir démontré à l'occasion des développements exposés dans le cadre de la réfutation de la première branche du premier moyen qu'«il ne fait aucun doute que la volonté de l'autorité communale vise principalement l'activité du crématorium» en ce qu'elle va être la source de l'essentiel du charroi soumis à taxation et renvoie auxdits développements; qu'elle explique la mise en péril de l'activité du crématorium par l'adoption de la taxe sur les transports funèbres par le fait «que cette taxe va majorer les frais funéraires» «de plus ou moins 30%» alors que «les coûts d'une crémation ... varient entre 400 et 450 €»; qu'elle souligne qu'il ressort du dossier administratif que la commune avait chargé les services techniques de l'intercommunale IDETA du dossier de demande de création du cimetière communal au lieu-dit Coqueréaumont afin de mener en parallèle cette procédure avec celle relative à l'implantation du crématorium du Hainaut occidental et qu'elle connaissait les investissements à consentir par les parties d'une part, alors que, d'autre part, elle ne peut ignorer le contenu du plan financier élaboré par l'IDETA en sa qualité d'associée de l'intercommunale, qu'elle a par ailleurs décidé «d'approuver les clauses et conditions de la convention de mise en œuvre et de gestion du centre funéraire de Frasnes» qui précisent notamment que «chaque partie fixera le coût des prestations liées aux

opérations funéraires relevant de sa gestion», qu'«elle effectuera la perception directe auprès des bénéficiaires», qu'«un règlement communal précisant ces dispositions sera arrêté par la commune, sur avis d'IDETA» et qu'«eu égard aux investissements consentis par IDETA, la commune ne procédera pas à la taxation des opérations de crémation»; qu'elle observe que la non-taxation des opérations de crémation est clairement érigée par l'IDETA et Frasnes-lez-Anvaing en une condition essentielle de la mise en œuvre et de la gestion de l'activité du crématorium et de la bonne fin du projet qu'il y a lieu de qualifier d'intérêt général; qu'elle en déduit que, dans pareil contexte, sa décision n'est pas manifestement déraisonnable et que la considération selon laquelle «il n'existe, pour l'heure, que dix crématoriums en Belgique» n'enlève rien au fait que l'absence de taxe sur l'activité crématoire a été considérée par les parties comme un élément fondamental du projet commun et qu'elle a démontré que les opérations de crémation étaient nécessairement affectées par la taxe frappant les transports funèbres à destination du crématorium; qu'elle estime donc qu'elle a pu considérer que la taxe litigieuse est susceptible de toucher à la viabilité du crématorium et qu'il faut admettre que la fixation d'une taxe à 150 € par transport funèbre au profit d'une commune va influencer négativement la rentabilité du crématorium au préjudice des autres communes affiliées à la même intercommunale;

qu'en ce qui concerne la troisième branche, la partie adverse fait valoir que le premier acte attaqué indique que «la taxe est établie par Frasnes-lez-Anvaing sans aucune motivation particulière en son préambule qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans son chef»; qu'elle explique qu'elle n'a pas procédé à un renversement prohibé de la charge de la preuve au préjudice du pouvoir décentralisé puisqu'elle justifie très précisément des raisons qui l'amènent à censurer le règlement-taxe litigieux et que ce n'est d'autre part qu'au terme d'un examen concret et individualisé des circonstances propres à l'espèce qu'elle a effectué cette constatation; qu'elle relève qu'elle ne s'est pas fondée *ab initio* sur cette considération pour asseoir sa motivation, mais que celle-ci est uniquement abordée *in extremis* dans le premier acte attaqué, qu'elle n'en constitue pas la motivation de référence ni déterminante et qu'elle est mentionnée pour constater l'absence de toute motivation particulière avancée par la commune de nature à modifier l'appréciation qu'elle a portée sur la situation qui lui était soumise; qu'elle observe, par ailleurs, que ce n'est pas parce qu'un règlement-taxe ne viole pas la loi et respecte les recommandations ministérielles contenues dans la circulaire budgétaire qu'il est nécessairement et automatiquement conforme à l'intérêt général et qu'il implique une approbation automatique de l'autorité de tutelle, et souligne que l'exercice du pouvoir de tutelle implique que l'autorité vérifie précisément et *in concreto* que l'acte de l'institution décentralisée ne blesse pas l'intérêt général; qu'elle avance qu'en l'espèce, l'examen concret des circonstances spécifiques au dossier l'a

conduite à conclure à une lésion de l'intérêt général sans que pareil examen n'implique une violation du principe de légitime confiance;

Considérant que la partie intervenante fait valoir, dans son dernier mémoire, que l'autorité de tutelle ne pouvait refuser de prendre en considération la convention du 30 avril 2007 que la commune de Frasnes-lez-Anvaing avait elle-même approuvée; qu'elle soutient que le dossier montre que la commune s'était engagée à ne pas procéder à la taxation des opérations de crémation; qu'elle estime également que la Région wallonne a procédé à une analyse concrète et qu'elle s'est livrée à un examen précis du dossier;

Considérant que l'établissement d'une taxe communale est, en vertu des articles 41, 162, 2°, et 170, § 4, de la Constitution, une matière d'intérêt communal qu'il appartient aux conseils communaux de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi et 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 dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes relève de l'autonomie que leur reconnaît 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'il appartient au Conseil d'État de vérifier si les motifs figurant dans pareilles décisions 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 et d'abord 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;

qu'en l'espèce, le refus d'approbation est motivé par le fait qu'alors que la commune s'était engagée conventionnellement envers IDETA à ne prélever aucune taxe sur les opérations de crémation, la taxe litigieuse – qui ne vise pas les opérations de crémation – va majorer les frais funéraires; que la partie adverse en déduit que cette taxe va influencer négativement la rentabilité du crématorium et ainsi entraîner une perte pour les autres communes associées au sein d'IDETA; qu'elle estime, en outre, que cette taxe pourrait également mettre en péril la viabilité du crématorium; qu'elle en déduit enfin que la requérante a adopté une attitude incohérente par rapport à son engagement de participer à la construction du crématorium en prenant ainsi une mesure qui risque de mettre ce projet à néant;

que force est toutefois de constater que la première décision attaquée n'est pas fondée sur une violation de la convention passée avec IDETA; qu'elle constate

simplement que la taxe est en contradiction avec l'objectif d'intérêt général visé par cette convention et que la requérante a, dès lors, adopté une attitude contradictoire sur ce point; qu'elle ne refuse, par contre, nullement l'approbation au motif que cette taxe violerait l'engagement contractuel pris par la requérante de ne pas prélever de taxe sur les opérations de crémation; que le raisonnement de la partie adverse repose sur le fait que la taxe ainsi prélevée serait de nature à remettre en cause la viabilité même du crématorium alors que la convention de mise œuvre et de gestion du centre funéraire de Frasnes repose sur la volonté commune d'IDETA et de la requérante d'offrir à la population de la Wallonie picarde un service public de qualité en matière de funérailles dans le respect de la dignité humaine et des convictions philosophiques de chacun; que le dossier administratif ne contient toutefois aucune pièce de nature à établir que la taxe litigieuse pourrait remettre en cause la viabilité du crématorium; que même si cet élément n'est pas formellement mentionné comme tel dans le premier acte attaqué, on peut raisonnablement comprendre que la partie adverse envisage la taxe litigieuse comme un frein à l'exploitation du crématorium, certaines personnes pouvant être, en raison de ce surcoût, amenées à renoncer à y avoir recours; que cependant, aucun élément n'établit, ne serait-ce que sous forme de projection, l'importance de cette perte de chiffre d'affaires, ni ses conséquences éventuelles sur la viabilité du crématorium; que ce motif ne repose sur aucun élément concret du dossier; qu'il en va d'autant plus ainsi que la taxe s'applique aussi à tous les transports funèbres vers les 12 cimetières de la commune et qu'elle sera donc également applicable aux inhumations; que le motif du premier acte attaqué qui considère que la taxe litigieuse viole l'intérêt général au motif qu'elle remet en cause la viabilité du crématorium et qu'il s'agit donc d'une mesure qui risque de mettre à néant le projet consacré dans la convention passée avec IDETA n'est, dès lors, pas établi;

qu'il en va de même du motif lié aux pertes qui seront enregistrées par les autres communes affiliées à IDETA en raison de la perte de rentabilité du crématorium; que si on peut admettre que l'équilibre budgétaire des autres communes constitue un motif d'intérêt général que doit protéger l'autorité de tutelle et que celle-ci doit donc veiller à ce qu'une taxation établie par une commune ne mette pas en péril la situation financière d'autres communes, on ne peut, par contre, accepter une telle atteinte à l'autonomie fiscale de la requérante que pour autant qu'il soit clairement établi que sa décision est, en effet, de nature à remettre en cause la stabilité financière des autres communes affiliées à IDETA; qu'en l'espèce, si la Région wallonne a estimé que «le profit qu'en tirera la commune de Frasnes-lez-Anvaing est sans commune mesure avec les pertes qui seront encourues par les autres communes», ce motif ne repose sur aucun élément concret du dossier, sur aucune pièce chiffrée, ni même sur aucune analyse de l'équilibre budgétaire des autres communes au regard de leur perte éventuelle de revenus (perte dont l'ampleur n'est, par ailleurs, pas

davantage déterminée) notamment au regard des éventuelles taxes que ces communes auraient elles-mêmes levées sur les transports funèbres; que ce deuxième motif lié à l'intérêt général n'est, dès lors, pas non plus établi;

que le premier moyen est, en conséquence, fondé et suffit à entraîner l'annulation du premier acte attaqué;

Considérant qu'ainsi qu'il a été exposé lors de l'examen de la recevabilité du recours, le deuxième acte attaqué doit être compris, compte tenu de ce que le premier acte attaqué s'est substitué à la décision du collège provincial du 18 décembre 2008, comme la décision de considérer que le recours introduit par la requérante le 30 décembre à l'encontre de la décision du collège provincial du 18 décembre ne présente plus d'intérêt ou plus d'objet et qu'il n'y a, dès lors, pas lieu de l'examiner; que toutefois, compte tenu du caractère fondé du premier moyen et de l'annulation du premier acte attaqué qui doit en résulter, le deuxième acte attaqué doit également être annulé,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Sont annulées:

1) la décision du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 23 janvier 2009:

- rejetant le recours introduit par le gouverneur de la province du Hainaut à l'encontre de la décision du 18 décembre 2008 par laquelle le collège provincial n'approuve pas la délibération du 3 novembre 2008 du conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing établissant, pour les exercices 2009 à 2012, une taxe sur les transports funèbres;
- n'approuvant pas la délibération du 3 novembre 2008 du conseil communal de Frasnes-lez-Anvaing précitée.

2) la décision du ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique de la Région wallonne du 23 janvier 2009 aux termes de laquelle il ne se prononce pas sur le recours introduit par la commune de Frasnes-lez-Anvaing.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 300 euros, sont mis à la charge de la partie adverse, à concurrence de 175 euros, et de la partie intervenante, à concurrence de 125 euros.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le sept mai deux mille douze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	J. VANHAEVERBEEK,	conseiller d'État,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'État,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY