

CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

A R R Ê T

n° 227.619 du 3 juin 2014

209.318/XV-2305

En cause : **la ville de Lessines,**
ayant élu domicile chez
Me D. VERMER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

1. **la province de Hainaut,**

2. **la Région wallonne,**
ayant élu domicile chez
Me É. BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 1^{er} juillet 2013 par la ville de Lessines qui demande l'annulation de la décision du collège provincial du Hainaut du 21 mars 2013 refusant d'approuver le règlement-taxé sur les entreprises d'exploitation de carrières pour l'exercice 2013, règlement adopté par le conseil communal le 31 janvier 2013;

Vu le dossier administratif déposé par la Région wallonne;

Vu le mémoire en réponse de la Région wallonne, et le mémoire en réplique et ampliatif, régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires de la partie requérante et de la Région wallonne;

Vu l'ordonnance du 24 avril 2014, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 13 mai 2014 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, Mme D. DÉOM, conseiller d'État;

Entendu, en leurs observations, Me V. ÉLOY *loco* Me D. VERMER, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et Me M. GOUVERNEUR *loco* Me É. BALATE, avocat, comparaissant pour la Région wallonne;

Entendu, en son avis conforme, M. J.-Fr. NEURAY, premier auditeur chef de section;

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 de la cause se présentent comme suit :

Le 4 décembre 2006, le conseil communal de Lessines adopte, pour l'exercice 2007, une taxe de répartition d'un montant global de deux cent onze mille euros à charge des entreprises exploitant des carrières sur le territoire communal, qu'elles y aient leur siège ou non. La répartition de la somme est fonction des quantités de roche extraites au cours de l'année qui a précédé l'exercice. Le 21 décembre 2006, le collège provincial du Hainaut approuve ce premier règlement-taxé.

Par une délibération du 14 novembre 2007 approuvée le 20 décembre suivant, le montant total de l'impôt est porté à quatre cent cinquante mille euros sans susciter de réaction de la part des autorités de tutelle. Cette somme ne variera pas jusqu'en 2012.

Le 31 janvier 2013, l'enveloppe est fixée à cinq cent mille euros, le préambule du règlement visant, entre autres, la dégradation de la voirie par le charroi des carriers. Le 26 février suivant, le ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville fait savoir à la commune qu'en application de l'article L3133-4 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation (ci-après : CWaDeL), il se réserve la faculté de statuer définitivement sur la nouvelle délibération. De son côté, le collège provincial décide de proroger jusqu'au 25 mars 2013 le délai qui lui est assigné pour exercer son pouvoir de tutelle.

La décision qui fait l'objet du recours est adoptée par le collège provincial le 21 mars 2013 et notifiée à l'administration communale le 26 mars suivant. Elle se présente comme suit :

«Vu la délibération du 31 janvier 2013, reçue le 06 février 2013, par laquelle le Conseil communal de LESSINES a décidé d'établir, pour l'exercice 2013, une taxe sur les entreprises d'exploitation de carrières;

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

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 22 avril 2004 portant codification de la législation relative aux pouvoirs locaux, notamment l'article 1^{er};

Vu le Code de la démocratie locale et de la décentralisation, notamment les articles L1122-30, L1133-1 à L1133-3, L3113-2, alinéa 1, L3131-1 § 1^{er}, 3^o et L3132 § 4;

Vu son arrêté du 21 février 2013 prorogeant jusqu'au 25 mars le délai imparti pour statuer;

Vu la décision du 26 février 2013 de Monsieur le Ministre des Pouvoirs locaux et de la Ville de se réserver le droit de statuer définitivement sur la résolution en cause;

Considérant qu'en ses articles 1 et 2, la délibération en cause prévoit un montant total de 500.000 € à charge des entreprises de carrières, montant à répartir entre les entreprises intéressées au prorata du tonnage de pierre extraites au cours de l'année antérieure à l'exercice d'imposition, en l'occurrence au cours de l'année 2012;

Considérant que pour l'exercice 2012, le montant à répartir était fixé à 450.000 €, sur base de la production en 2011; que dès lors une augmentation de plus de 11 % est constatée;

Considérant que cette majoration de taux ne peut se justifier que par une augmentation de la production en 2011 par rapport à 2010, et ce dans la même proportion; qu'en effet le critère du taux de la taxe à répartir doit être celui de la production annuelle;

Considérant que rien dans le dossier ne permet de démontrer que le tonnage des pierres extraites en 2012 a augmenté de 11 % par rapport à celui de 2011; qu'il résulte de renseignements obtenus auprès de la ville de LESSINES que la production a augmenté, durant cette période, de 4,8 %;

Considérant dès lors que la délibération en cause du Conseil communal de LESSINES est de nature à léser l'intérêt général;

Entendu Monsieur le Député provincial Serge HUSTACHE en son rapport,

D É C I D E :

Article 1^{er}. La délibération du 31 janvier 2013 du Conseil communal de LESSINES relative à la taxe sur les entreprises d'exploitation de carrières N'EST PAS APPROUVÉE.

[...]».

Le 28 mars 2013, le conseil communal autorise le collège à former recours au Gouvernement contre cette décision, conformément à l'article L3133-2 du CWaDeL, recours adressé le 3 avril suivant à l'autorité régionale et auquel il ne sera pas donné suite. Le 25 avril, le Gouvernement notifie à la commune sa décision de ne pas poursuivre la procédure d'évocation.

Le 23 mai, le conseil communal adopte un nouveau règlement-taxé, pour le même exercice, ramenant le montant global à quatre cent septante et un mille euros, soit la somme arrêtée en 2007 majorée de 4,8 %, pourcentage correspondant à l'augmentation des quantités extraites. L'autorité de tutelle ne s'y est pas opposée.

Le préambule de cette nouvelle délibération porte ce qui suit :

«[...]»

Vu la Circulaire du Service public de Wallonie du 19 octobre 2012 relative à l'établissement des règlements fiscaux y compris ceux relatifs aux taxes additionnelles;

Vu sa décision du 31 janvier 2013 par laquelle il décide d'établir pour l'exercice 2013, une taxe annuelle de répartition d'un montant total de 500.000,00 euros à charge des entreprises de carrières exploitées sur le territoire de la commune (ci-après, les contribuables), qu'elles aient ou non leur siège social ou administratif dans la commune;

Vu l'Arrêté du Collège provincial du 21 février 2013, reçu le 28 février 2013, décidant de proroger le délai lui imparti pour statuer sur la délibération du 31 janvier 2013 jusqu'au 25 mars 2013;

Vu l'Arrêté du Collège provincial du 21 mars 2013, reçu le 26 mars 2013, décidant de ne pas approuver cette délibération;

Vu sa décision du 28 mars 2013 d'autoriser le Collège à introduire un recours auprès du Gouvernement wallon contre cette non approbation;

Vu la décision du Collège communal d'introduire le recours en question par délibération du 2 avril 2013;

Considérant que le recours a été introduit par courrier recommandé le 4 avril 2013;

Considérant qu'aucune suite n'a été réservée à ce recours;

Considérant que les arguments présentés par la Ville de LESSINES n'ont reçu aucun écho;

Vu la décision de ce jour d'autoriser le Collège communal à introduire un recours en suspension et en annulation devant le Conseil d'état contre la décision rendue par le Collège provincial du 21 mars 2013, de ne pas approuver la délibération du Conseil communal du 31 janvier 2013 décidant d'établir, pour l'exercice 2013, une taxe de répartition d'un montant total de 500.000 euros à charge des entreprises de carrières exploitées sur le territoire de la commune qu'elles aient ou non leur siège social ou administratif dans la commune;

Considérant que, dans l'état actuel, la décision du Collège provincial prive la Ville de Lessines de ressources essentielles pour son fonctionnement;

Considérant qu'il incombe aux autorités locales de prendre toutes les décisions nécessaires en vue de limiter leur dommage;

Considérant que la Ville maintient le point de vue défendu dans sa délibération du 31 janvier 2013 selon lequel une augmentation du montant total de la taxe de répartition se justifie en opportunité, et qu'il compte défendre devant le Conseil d'État;

Vu, toutefois, les délais de procédure et d'enrôlement;

Considérant qu'il convient, sans aucune reconnaissance de la validité du refus d'approbation du règlement du 31 janvier 2013 ni renonciation à sa contestation, d'adopter un règlement établissant une taxe annuelle de répartition d'un montant total de 471.000,00 euros (montant de 450.000 euros majoré de 4,8 % correspondant à la hausse de la production);

Considérant qu'il serait inéquitable d'imputer à la généralité des habitants l'obligation de financer les lourdes dépenses qu'entraînent l'existence et l'exploitation des carrières, sur le territoire de la commune;

Considérant que le charroi de ces entreprises est fort important et qu'il dégrade les routes de la commune;

Considérant qu'une taxe de répartition répond à l'exigence formulée par la circulaire;

Vu l'inflation;

Considérant, vu la situation financière de la commune, qu'il est nécessaire de disposer des ressources suffisantes pour assurer l'exercice de ses missions;

[...]»;

Considérant que la Région wallonne demande à être mise hors de cause en faisant valoir qu'elle n'est pas l'auteur de l'acte attaqué, que le Gouvernement régional n'a exercé aucune appréciation dans ce cadre, et que l'abstention de statuer sur un recours administratif n'est pas un acte susceptible de recours en annulation; que, dans son dernier mémoire, elle invoque les arrêts n° 143.608 du 25 avril 2005 et n° 224.349 du 11 juillet 2013;

Considérant qu'il est de l'intérêt d'une bonne justice de maintenir à la cause une autorité qui a concouru à l'adoption de l'acte attaqué ou à sa mise en vigueur; que l'article L3133-2 du CWaDeL prévoyait, dans sa rédaction applicable au cas litigieux :

«§ 1^{er}. Le conseil communal ou le collège communal de la commune dont l'acte a fait l'objet d'un arrêté de refus d'approbation ou d'approbation partielle, peut introduire un recours auprès du Gouvernement dans les dix jours de la réception de l'arrêté du collège provincial. Il notifie son recours au collège provincial et, le cas échéant, aux intéressés au plus tard le dernier jour du délai de recours.

§ 2. Le Gouvernement peut approuver ou ne pas approuver tout ou partie de l'acte dans les trente jours de la réception du recours.

À défaut de décision dans ce délai, la décision du collège provincial est réputée confirmée.»;

que, si l'abstention de statuer sur recours ne constitue pas en soi un acte susceptible d'annulation, il n'en résulte pas que l'autorité compétente pour connaître

du recours administratif soit toujours étrangère à l'acte dont recours, de manière à justifier sa mise hors de cause; que les mécanismes du CWaDeL, en vigueur au moment de l'adoption de l'acte attaqué, associaient étroitement les autorités régionales et provinciales, et que les provinces étaient notamment amenées à faire application des recommandations du Gouvernement régional en matière d'approbation des règlements-taxes; qu'en l'espèce, avant l'adoption de l'acte attaqué, le Gouvernement wallon a marqué, le 26 février 2013, son intention de se saisir du dossier en évoquant celui-ci; qu'après l'adoption de la décision du collège provincial, il a été saisi le 3 avril d'un recours administratif qui lui permettait de se prononcer et de substituer sa décision à l'acte attaqué; qu'en s'abstenant de le faire, il a confirmé celui-ci; qu'il y a lieu de rejeter la demande de mise hors de cause;

Considérant que la Région wallonne conteste l'intérêt au recours, en indiquant que l'adoption du second règlement-taxe, le 23 mai 2013, prive une éventuelle annulation d'effet utile; qu'elle fait valoir que ce nouveau règlement a été approuvé et produit ses effets en se substituant au règlement qui n'a pas été approuvé, de sorte que la requérante ne tirerait d'une annulation aucun avantage concret et qu'il ne peut être admis qu'elle agisse dans le seul intérêt du respect de la loi;

Considérant que la commune requérante a intérêt à l'annulation d'une décision qui restreint son autonomie fiscale et qui a eu pour effet de diminuer le montant de ses recettes fiscales; que l'adoption ultérieure d'un règlement-taxe conforme aux limites admises par l'autorité de tutelle répond à une nécessité pragmatique et qu'à peine de lui refuser le bénéfice du contrôle juridictionnel, on ne peut considérer que cette initiative lui fait perdre tout intérêt à contester devant le Conseil d'État le refus d'approbation du règlement initial;

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, de la loi du 14 juillet 1860 portant abolition des octrois communaux, de l'article 16, § 4, du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces et les intercommunales de la Région wallonne, et de l'excès de pouvoir;

qu'en une première branche, elle fait reproche à l'autorité de tutelle d'avoir déterminé elle-même et de manière générale le critère du taux de la taxe en cause, savoir la quantité annuelle des pierres extraites, alors que les communes tiennent de la Constitution le droit de fixer les éléments constitutifs des impôts locaux et que les exceptions à ce principe, au nombre desquelles figure l'intervention des autorités de tutelle, sont de stricte interprétation; que la requérante soutient que la province s'est

bornée à appliquer la circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes et des c.p.a.s. de la Région wallonne de 2013, qui énonce à propos de la taxe litigieuse :

«[...] Il n'y a pas d'objection au vote d'une taxe directe sur les carrières. Il est toutefois recommandé de définir le taux de la taxe en tenant compte de la production annuelle. Le système de la taxe de répartition me semble être adéquat pour taxer cette activité. En ce qui concerne les critères de répartition du taux de la taxe, celui de la production annuelle de l'année précédant l'exercice d'imposition me semble être un bon critère. Il m'apparaît en effet préférable de ne pas évoquer la taxation basée sur le nombre de travailleurs ni sur des techniques pour lesquelles le rôle de la taxe devrait être rendu exécutoire l'année qui suit l'exercice d'imposition.»;

qu'elle explique avoir aligné l'augmentation de la taxe litigieuse sur celle de l'indice santé, qui fut de 10,25 % entre 2008 et 2013, ce qui n'est pas excessif et ne blesse pas l'intérêt général; qu'elle estime qu'en considérant que «le critère du taux de la taxe à répartir doit être celui de la production annuelle», l'autorité provinciale a fait une application indifférenciée d'une instruction ministérielle, sans tenir compte de la situation particulière de la commune;

qu'en une seconde branche, elle soutient que le raisonnement de l'autorité de tutelle aurait pour résultat de rétablir un octroi communal, ce que la loi du 14 juillet 1860, visée au moyen, ne permet pas; qu'elle invoque l'arrêt n° 85.563 du 23 février 2000 pour conclure que les taxes indirectes sur les carrières sont des octrois; qu'elle estime qu'en voulant la contraindre à baser l'impôt litigieux sur la production annuelle, l'autorité provinciale aboutirait à établir un octroi;

Considérant, sur la première branche, qu'il ressort de la motivation de l'acte attaqué que la première partie adverse a considéré que «le critère du taux de la taxe à répartir doit être celui de la production annuelle»; qu'elle a ainsi fait une application indifférenciée de la circulaire ministérielle précitée, sans tenir compte de la situation propre à la commune concernée et notamment de la circonstance que le montant de la taxe à répartir n'avait plus été augmenté depuis 2008; que la circulaire elle-même se borne d'ailleurs à prévoir, en ce qui concerne le taux de la taxe, que celui-ci doit être fixé en «tenant compte» de la production annuelle, ce qui n'équivaut pas à un lien strictement proportionnel à l'augmentation des quantités produites depuis l'exercice précédent; qu'aucune autre raison n'est alléguée qui justifierait en quoi la délibération communale viole l'intérêt général; que le moyen est fondé en sa première branche;

Considérant, sur la seconde branche, que le raisonnement tenu par la première partie adverse dans l'acte attaqué est sans rapport avec la qualification de la taxe litigieuse comme un octroi; que cette qualification dépend de la manière dont l'assiette d'une taxe est définie et des éléments qu'elle grève effectivement, mais non

du rythme de son augmentation au cours des ans; qu'en cette branche, le moyen est inopérant;

Considérant qu'il n'y a pas lieu d'examiner les autres moyens de la requête qui, à les supposer fondés, ne sont pas de nature à justifier une annulation aux effets plus étendus,

D É C I D E :

Article 1^{er}.

Est annulée la décision du collège provincial du Hainaut du 21 mars 2013 refusant d'approuver le règlement-taxé sur les entreprises d'exploitation de carrières pour l'exercice 2013, règlement adopté par le conseil communal de Lessines le 31 janvier 2013.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à la charge des parties adverses à concurrence de 87,50 euros chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le trois juin deux mille quatorze par :

M.	M. LEROY,	président de chambre,
M.	I. KOVALOVSKY,	conseiller d'Etat,
Mme	D. DÉOM,	conseiller d'Etat,
M.	R. GHODS,	greffier assumé.

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS

M. LEROY