

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 246.641 du 15 janvier 2020

A. 227.437/XV-4008

En cause : **la ville de Lessines**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^{es} Dominique VERMER et
Maximilien RALET, avocats,
avenue Tedesco 7
1160 Auderghem,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Eric BALATE, avocat,
rue du Gouvernement 50
7000 Mons.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 15 février 2019, la ville de Lessines demande l'annulation de « l'arrêté de la Région wallonne du 13 décembre 2018 tel que refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la ville de Lessines du 25 octobre 2018 relative à la taxe sur les carrières ».

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au Moniteur belge du 27 mars 2019 (p. 31.435).

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 6 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 14 janvier 2020.

M^{me} Pascale VANDERNACHT, président de chambre, a fait rapport.

M^e Maximilien RALET, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Justine BLAREAU, *loco* M^e Éric BALATE, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Rétroactes

D'autres règlements-taxes adoptés par la partie requérante visant les entreprises d'exploitation de carrières et portant sur d'autres exercices fiscaux ont fait l'objet de recours en annulation devant le Conseil d'État :

- par l'arrêt n° 227.619 du 3 juin 2014, le Conseil d'État a annulé la décision du collège provincial de la province de Hainaut refusant d'approuver le règlement-taxe adopté par la partie requérante pour l'exercice 2013.

- par l'arrêt n° 245.529 du 25 septembre 2019, le Conseil d'État a annulé la décision du ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives du 11 décembre 2017 refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la partie requérante du 26 octobre 2017 relative à la taxe sur les entreprises d'exploitation de carrières pour l'exercice 2018.

- par l'arrêt n° 245.530 du 25 septembre 2019, le Conseil d'État a annulé la décision de la Région wallonne du 20 décembre 2016 refusant d'approuver la

délibération du conseil communal de la partie requérante du 27 octobre 2016 relative à la taxe sur les entreprises d'exploitation de carrières pour l'exercice 2017.

IV. Faits

1. Le 25 octobre 2018, le conseil communal de la partie requérante adopte un règlement-taxe par lequel est établie, pour l'exercice 2019, une taxe annuelle 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.

Il ressort du dispositif de ce règlement-taxe les dispositions suivantes :

« Art. 1^{er} : Il est établi, pour l'exercice 2019, une taxe annuelle de répartition d'un montant total de 550.000 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.
Art. 2 : La taxe est répartie entre les entreprises intéressées au prorata du tonnage de pierres ou roches extraites dans la commune au cours de l'année antérieure à l'exercice d'imposition.
Le nombre de tonnes est arrondi à l'unité supérieure ou inférieure selon qu'il dépasse ou non 500 kilogrammes.
[...] ».

Le préambule du règlement-taxe comporte les motifs suivants :

« [...] Vu la circulaire du 5 juillet 2018 du Service public de Wallonie, Direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne pour l'exercice 2019;
Vu la circulaire du 27 juin 2018 du Service public de Wallonie, Direction générale opérationnelle des pouvoirs locaux, relative à l'établissement des règlements fiscaux;
Vu sa décision du 22 février 2018 par laquelle il décide d'établir, pour l'exercice 2018, une taxe annuelle de répartition d'un montant de 528.000 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 l'arrêt favorable de la Cour d'appel de Mons du 30 janvier 2018 relatif à la délibération du conseil communal du 31 janvier 2013 faisant passer la taxe carrières, pour l'exercice 2013, de 450.000 euros à 500.000 euros;
Vu les délais de procédure et d'enrôlement;
Considérant qu'il convient d'adopter un règlement établissant une taxe annuelle de répartition d'un montant total de 550.000 euros;
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 et les ouvrages d'art;
Considérant l'estimatif des travaux de réaménagement des ponts de la route industrielle;
Considérant que ce charroi souille les rues de la commune;
Considérant qu'une taxe de répartition répond à l'exigence formulée par la circulaire;

Vu que la commune doit se doter des moyens nécessaires afin d'assurer l'exercice de sa mission de service public;
 Considérant que, suite aux décisions de non-approbation de l'autorité de tutelle, la taxe n'a subi aucune augmentation depuis l'exercice 2014, si ce n'est celle liée à l'indexation;
 Considérant l'arrêt du Conseil d'État du 3 juin 2014 qui annule la décision du collège provincial du Hainaut du 21 mars 2013 telle que refusant d'approuver le règlement-taxe sur les entreprises d'exploitation de carrières pour l'exercice 2013 adopté par le conseil communal le 31 janvier 2013, au motif que l'autorité de tutelle ne peut imposer un rapport de stricte proportionnalité entre l'augmentation de la taxe et l'augmentation de la production du secteur carrier sans méconnaître le principe de l'autonomie communale garantie constitutionnellement;
 Considérant le jugement du Tribunal de première instance du Hainaut, division de Mons, du 15 décembre 2016 qui alloue à la Ville un montant de 29.000 euros correspondant à la différence entre l'impôt qu'elle aurait pu percevoir, pour l'exercice 2013, en l'absence de faute de la Province de Hainaut et de la Région wallonne et l'impôt réellement perçu en application de la délibération du 23 mai 2013 adopté à titre conservatoire;
 Considérant l'arrêt de la Cour d'appel de Mons du 30 janvier 2018 confirmant le jugement du 15 décembre 2016;
 Considérant qu'il ressort de ces décisions que le taux de la taxe aurait dû valablement être porté à 500.000 euros dès l'exercice 2013;
 [...] ».

2. Le 13 décembre 2018, la ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives décide de ne pas approuver la délibération du 25 octobre 2018 de la partie requérante.

Cet arrêté ministériel est motivé comme suit :

« [...] Vu la délibération du 25 octobre 2018 reçue le 29 octobre 2018, par laquelle le conseil communal de Lessines établit, pour l'exercice 2019, une taxe de répartition d'un montant total de 550.000 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;
 Vu mon arrêté du 26 novembre 2018 prorogeant le délai de tutelle;
 Considérant que, pour l'exercice 2018, le montant total à répartir était au final de 528.000 euros; que, dès lors, une augmentation de 4,17 % du montant de la taxe est constatée;
 Considérant que, dans le cadre de l'autonomie fiscale que leur confère l'article 170, § 4, de la Constitution, les communes sont compétentes pour adopter les taxes qu'elles jugent opportunes dans le respect de la loi;
 Considérant qu'il est également primordial de motiver dans le préambule ou dans le dossier administratif relatif à l'élaboration d'un règlement, les motifs qui justifient son adoption, afin de permettre à l'autorité de tutelle et, éventuellement au juge, de vérifier si c'est pour des motifs compatibles avec le respect de la loi et de l'intérêt général que le règlement est adopté;
 Considérant que rien dans le dossier ne permet de démontrer que cette augmentation serait due à une évolution positive de l'exploitation des carrières au cours de l'exercice 2018, ni à l'indexation liée à l'évolution des prix à la consommation; que la seule motivation de la Ville quant à l'augmentation du taux est la dégradation des routes due au charroi très important résultant de l'exploitation des carrières;
 Considérant que le préambule de la délibération dont objet stipule que "la taxe n'a subi aucune augmentation depuis l'exercice 2014; si ce n'est celle liée à

l'indexation"; que, pour la ville de Lessines, le taux de la taxe adoptée par la délibération dont objet n'est qu'une stricte application de l'indexation au taux adopté en 2014;

Considérant que cette motivation est critiquable dans la mesure où le taux de la taxe était de 500.000 euros en 2014 et que le taux de l'indexation entre le 1^{er} janvier 2014 et le 1^{er} septembre 2018 est de 7,04 %; que si ce taux était appliqué au taux de 2014, celui[-ci] aurait dû, pour 2019, être de 535.224 euros; qu'en adoptant le taux de 500.000 [lire : 550.000] euros, la ville de Lessines n'a donc pas appliqué une simple indexation du taux de 2014;

Considérant que rien dans le dossier ne permet d'établir que les dégradations causées aux voiries sont dues uniquement au charroi de ces entreprises; que la Ville ne fait qu'employer des phrases stéréotypées sans apporter l'une ou l'autre information utile pour étayer ses allégations; que, dans le cadre de l'instruction du dossier, la ville a été sollicitée pour transmettre les arguments qui viendraient étayer l'existence de telles dégradations; que la ville n'a pas répondu à cette demande d'information;

Considérant que le secteur carrier est déjà fortement touché par l'impact du prélèvement kilométrique; que le soutien de l'activité économique est une compétence qui appartient à la Région wallonne;

Considérant que, bien consciente de ce fait, la Région Wallonne a invité les communes à ne pas lever de taxe sur les carrières depuis 2017 et s'est engagée vis-à-vis des communes à compenser le montant de cette taxe sur base des droits bruts apparaissant au compte 2016; que les communes ont la possibilité de lever une taxe complémentaire si le manque à gagner était supérieur au montant de ces droits bruts;

Considérant que la Ville de Lessines pouvait s'inscrire dans la démarche de soutien initiée par la Région wallonne tout en étant dédommée;

Considérant qu'augmenter le taux de la taxe sur les carrières, comme le fait la Ville de Lessines, va à l'encontre de la politique menée par la Région wallonne pour soutenir ce secteur et risque de ruiner les efforts qu'elle consent;

Considérant que l'augmentation du taux de la taxe sur les carrières sans justification objective va à l'encontre de la politique de soutien de ce secteur menée par elle et, ce faisant, blesse l'intérêt général;

Considérant, en conséquence, que la décision du conseil communal de Lessines du 25 octobre 2017 susvisée blesse l'intérêt général,
[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 13 décembre 2017, réceptionné, selon un cachet apposé sur ce courrier, le 17 décembre 2018.

V. Premier moyen - Première branche

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de « la violation des articles 41, 162, alinéa 2 et 170, § 4, de la Constitution, du principe de l'autonomie fiscale des communes, de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'article L3114-1 du Code de la Démocratie locale et de la Décentralisation, des

principes de bonne administration et du principe de minutie, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

Après avoir développé un exposé théorique sur l'autonomie fiscale des communes et sur la tutelle générale d'approbation, la partie requérante rappelle l'objet du règlement-taxe litigieux.

Elle reproduit un extrait afférent à la taxation directe sur les carrières de la circulaire ministérielle de 2018 relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne et souligne que cette circulaire a une valeur indicative et non contraignante.

Elle observe que la circulaire envisage deux hypothèses, nullement exhaustives, d'augmentation des taux des taxes : une hypothèse générale d'augmentation du taux de la taxe en fonction de l'indexation qu'elle applique d'ailleurs à toutes les taxes pour lesquelles elle recommande un taux – ce qui n'est pas le cas de la taxe litigieuse par définition – et une hypothèse particulière d'augmentation du taux de la taxe de répartition sur les carrières, en fonction de l'augmentation de la production annuelle.

Elle en déduit que la circulaire ne recommande pas le respect d'un rapport strict de proportionnalité entre le taux de la taxe de répartition et la production annuelle des exploitants de carrière, mais uniquement qu'il soit tenu compte de la production annuelle lors de la fixation, par chaque commune, du montant global de sa taxe de répartition. Si la taxe évoluait en fonction du nombre de tonnes de production annuelle d'un exploitant, elle considère que la taxe ne serait plus directe, mais indirecte, et constituerait un octroi prohibé. Elle renvoie à cet égard au quatrième moyen.

Elle souligne que l'augmentation du taux de la taxe est motivée par référence aux dégradations de la voirie communale générées par le charroi dû aux entreprises d'exploitation de carrières. Selon elle, il s'agit là d'une justification raisonnable, qui respecte les prescriptions légales et l'intérêt général, en manière telle qu'elle devait être approuvée par l'auteur de l'acte attaqué.

Or, elle observe que le règlement-taxe litigieux n'a pas été approuvé sous prétexte que la décision du 25 octobre 2018 serait de nature à léser l'intérêt général.

Elle fait également valoir que lorsque, comme en l'espèce, un acte de refus repose sur un ensemble de motifs dont aucun, jugé régulier, n'apparaît à lui

seul absolument déterminant, le Conseil d'État ne peut décider, sans se substituer à l'autorité administrative, que celle-ci aurait adopté la même décision en l'absence de certains des motifs jugés irréguliers.

Concernant le premier motif de refus pris de l'absence de correspondance entre l'augmentation du taux de la taxe et l'augmentation de la production des carrières, elle s'autorise de l'arrêt n° 227.619 du 3 juin 2014, qu'elle estime transposable au cas d'espèce. Elle relève que le motif sanctionné par le Conseil d'État dans l'arrêt précité est identique à celui repris dans l'acte attaqué. Ainsi, à nouveau, l'autorité de tutelle lui impose de faire correspondre l'augmentation du taux de la taxe à l'augmentation de la production du secteur carrier. Au surplus, elle fait valoir que l'auteur de l'acte attaqué ne fait pas davantage référence, en l'espèce, à sa situation particulière ou concrète, pas plus qu'à celle des exploitants de carrières sis sur le territoire communal, mais entend à nouveau lui imposer une norme générale automatiquement applicable en matière de taxation des carrières, selon laquelle les taux existants, quels qu'ils soient d'ailleurs, ne pourraient (plus) être augmentés, si ce n'est en présence d'une augmentation de la production.

Elle estime qu'une telle mesure, fondée sur un principe que l'autorité de tutelle conçoit comme une directive uniforme imposée aux communes, à savoir lier l'évolution et le montant de la taxe à la production annuelle des carrières, vise clairement à uniformiser les conditions d'imposition d'une taxe par les communes et porte atteinte à l'autonomie communale constitutionnellement protégée en ce qu'elle conduit l'autorité de tutelle à se substituer à l'autorité communale compétente dans ses choix de politique fiscale.

Elle est d'avis que l'automaticité de la directive en question engendre une discrimination au détriment des communes qui, pour des raisons diverses, auraient fixé un tarif réduit ou inférieur à la moyenne régionale en matière de taxation des carrières, lors des exercices antérieurs, et ne pourraient dès lors, à suivre l'auteur de l'acte attaqué, augmenter leur taux, ne fût-ce que pour l'aligner sur le taux moyen de la région, ni même pour tenir compte de l'inflation, sous prétexte que la production annuelle n'aurait, quant à elle, pas augmentée dans les mêmes proportions.

Elle considère que ce premier motif est irrégulier et justifie à lui seul l'annulation de l'acte attaqué.

Quant au deuxième motif de refus pris de l'impact financier trop important de l'augmentation de la taxe sur le secteur carrier, elle indique qu'il n'est pas davantage de nature à justifier une quelconque lésion à l'intérêt général.

Elle soutient qu'il ne suffit pas d'alléguer, comme il est fait dans l'acte attaqué, que la taxe litigieuse irait à l'encontre de la volonté de la Région wallonne de soutenir le secteur carrier, ou encore qu'elle se cumulerait avec une autre taxe existante incombant au secteur carrier, ce qui aurait pour conséquence d'alourdir de façon excessive la charge financière de ce secteur, pour justifier d'une lésion à l'intérêt général.

Elle rappelle, à cet égard, que l'autorité de tutelle ne peut pas, sous le couvert de l'intérêt général, imposer aux communes une obligation que la loi ne leur impose pas. À son estime, l'intervention de l'autorité de tutelle ne peut pas conduire à un automatisme dans l'application de normes à des situations individuelles car la compétence de cette autorité est conçue de manière à ne la faire intervenir que chaque fois qu'elle est saisie d'une décision communale isolée. Il s'ensuit, selon elle, qu'à propos de l'augmentation de la taxe de répartition sur le secteur carrier, il appartenait à l'autorité de tutelle de procéder à un examen concret et individualisé des circonstances de l'espèce et de démontrer, à l'appui de cet examen, en quoi le nouveau taux instauré par la commune léserait l'intérêt général.

Elle insiste ainsi sur le fait que la Région wallonne ne peut utiliser son pouvoir de tutelle d'intérêt général pour interdire aux communes, de manière générale, de taxer certains secteurs car seul le législateur peut apporter une telle limitation.

Elle considère que la circonstance que la région aurait mis en place un système de compensation pour les communes qui ne lèveraient pas de taxe à charge du secteur carrier, n'est pas de nature à contredire les développements qui précèdent. Elle estime contestable, en termes de droit de la concurrence, la légalité du mécanisme de compensation, lequel est, du reste, repris dans une circulaire à valeur indicative et non par un acte de nature législative.

Elle en déduit que l'irrégularité de ce seul motif suffit à annuler l'acte attaqué.

À propos du troisième motif de refus pris de la contrariété du règlement-taxe aux circulaires budgétaires ministérielles applicables, elle fait valoir qu'en vertu de l'article 162 de la Constitution, une circulaire ministérielle ne peut servir de fondement à une mesure de tutelle. Elle répète que l'auteur de l'acte attaqué ne peut pas, comme en l'espèce, imposer, par la voie d'une circulaire, des obligations que la loi ne prévoit pas.

Elle conclut que l'irrégularité de ce troisième motif justifie également l'annulation de l'acte attaqué.

Par un développement commun aux deux branches du premier moyen, la partie adverse soutient que la circulaire budgétaire pour 2019 ne contient que des recommandations pour l'élaboration des budgets communaux qui sont, par nature, dénuées de caractère réglementaire et contraignant. Elle conteste que cette circulaire a pour effet de contraindre les communes à recourir au mécanisme de la compensation. Elle soutient que le principe même du prélèvement de la taxe n'y est pas exclu, de telle sorte qu'il ne peut être considéré que la circulaire budgétaire 2019 porte atteinte à l'autonomie fiscale des communes.

Elle s'appuie sur l'article 16, § 4, du décret du 1^{er} avril 1999 organisant la tutelle sur les communes, les provinces, les intercommunales et les zones de police uncommunales et pluricommunales de la Région wallonne qui énonce que l'approbation d'un règlement-taxa peut être refusé pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général et régional. Elle écrit qu'il ne peut être contesté que l'intérêt régional constitue une des facettes de l'intérêt général. Elle observe que le soutien de l'activité économique est, comme indiqué dans l'acte attaqué, une de ses compétences.

Elle en déduit que, dans le cadre de son pouvoir discrétionnaire, l'auteur de l'acte attaqué a pu valablement, en tant qu'autorité de tutelle, considérer que l'augmentation du taux de la taxe sur les carrières sans justification objective, va à l'encontre de sa politique de soutien de ce secteur et blesse, ce faisant, l'intérêt général.

Elle ajoute que, par l'acte attaqué, son auteur ne remet pas en cause l'autonomie fiscale des communes en déniaut à la commune le droit de taxer les carrières mais pointe le fait que l'augmentation du taux de la taxe, sans justification objective, blesse l'intérêt général, ce qui est différent dans la mesure où cette majoration va à l'encontre de l'objectif d'intérêt général et régional de soutenir l'activité économique et plus particulièrement ce secteur.

Elle souligne aussi que l'acte attaqué met en évidence que la justification apportée par la commune pour expliquer l'augmentation du taux de la taxe est la dégradation des routes due au charroi très important résultant de l'exploitation des carrières, alors qu'aucun élément figurant dans le dossier transmis à l'autorité de tutelle ne l'établit concrètement.

Sur ce point, elle affirme que l'autorité de tutelle n'est pas tenue à un quelconque devoir d'investigation mais qu'il appartient, au contraire, à la ville d'apporter la preuve de l'existence d'éléments spécifiques qui justifient l'augmentation du taux de la taxe dont elle se prévaut, ce qu'elle est restée en défaut de faire. Elle en conclut que l'acte attaqué repose sur un examen concret des circonstances de l'espèce.

Dans son dernier mémoire, elle s'en réfère à son mémoire en réponse.

V.2. Appréciation

Les motifs de l'acte attaqué et les circonstances de l'espèce sont assimilables à ceux relatifs aux décisions de refus d'approbation des règlements-taxes adoptés par la partie requérante pour les exercices 2017 et 2018.

Le Conseil d'État a annulé les décisions de refus d'approbation pour ces deux exercices précédents par les arrêts n^{os} 245.529 et 245.530 du 25 septembre 2019, dont il ressort ce qui suit :

« La décision d'approbation ou de non-approbation prise par l'autorité de tutelle d'un acte administratif réglementaire d'une autorité subordonnée est, elle-même, de nature réglementaire.

Il s'ensuit que le moyen n'est pas recevable en tant qu'il est pris de la violation de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, laquelle ne vise, conformément à son article 1^{er}, que les actes administratifs unilatéraux individuels.

Toutefois, en vertu de l'article L3114-1, alinéa 2, du Cwadel, "Toute décision de l'autorité de tutelle est formellement motivée".

En vertu des articles 41 et 162, alinéa 2, de la Constitution, les intérêts communaux sont exclusivement réglés par les conseils communaux, dans le respect des principes établis par la Constitution.

L'article 170, § 4, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution énonce ce qui suit :

“§ 4. Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée”.

Conformément à l'article L3131-1, § 1^{er}, 3°, du Cwadel, sont soumis à l'approbation du gouvernement les règlements relatifs aux redevances et taxes communales, à l'exception des taxes additionnelles à l'impôt des personnes physiques et des centimes additionnels au précompte immobilier. Le paragraphe 5 de la même disposition prévoit notamment que l'approbation de tels règlements peut être refusée pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général.

Le contrôle exercé par les autorités de tutelle étant une exception au principe constitutionnel de l'autonomie locale, les pouvoirs de celles-ci doivent s'interpréter restrictivement, d'autant plus lorsqu'il s'agit de la tutelle spéciale d'approbation.

L'établissement d'un impôt communal est, en vertu des dispositions précitées de la Constitution, 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. Dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes participe de l'autonomie que leur a reconnue le Constituant. 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. L'intervention de l'autorité de tutelle ne peut ainsi conduire à un automatisme dans l'application de normes à des situations individuelles car la compétence de cette autorité est conçue de manière à ne la faire intervenir que chaque fois qu'elle est saisie d'une décision communale isolée.

Par ailleurs, l'autonomie fiscale communale étant garantie par la Constitution, l'autorité de tutelle ne peut y substituer un intérêt supérieur. Il incombe à cette autorité d'apporter la preuve des éléments qu'elle avance pour porter atteinte à l'autonomie communale, le Conseil d'État ne pouvant avoir égard qu'aux motifs formellement énoncés dans sa décision, à l'exclusion d'autres motifs qui pourraient être déduits du dossier administratif ou qui sont invoqués dans les écrits de procédure. Il lui appartient aussi 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. Le 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.

Enfin, tout acte administratif doit reposer sur des motifs matériels exacts, pertinents et admissibles en droit qui doivent ressortir du dossier administratif.

Dans l'arrêt n° 227.619 du 3 juin 2014, auquel la partie requérante se réfère, il a notamment été jugé ce qui suit :

“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”.

En l'espèce, il ressort du préambule de l'acte attaqué les motifs suivants:

“[...]”

Considérant que pour l'exercice 2017, le montant total à répartir était de 523.000 euros; que dès lors une augmentation de 5% du montant de la taxe est constatée;

Considérant que rien dans le dossier ne permet de démontrer que cette augmentation serait due à une évolution positive de l'exploitation des carrières au cours de l'exercice 2017, ni à une quelconque indexation; que la seule motivation de la Ville quant à l'augmentation du taux est la dégradation des routes dues au charroi très important résultant de l'exploitation des carrières;

Considérant que rien dans le dossier ne permet d'établir que ces dégradations sont dues uniquement au charroi de ces entreprises; que la ville ne fait qu'employer des phrases stéréotypées sans apporter l'une ou l'autre information utile pour étayer ces allégations;

Considérant que le secteur carrier est déjà fortement touché par l'impact du prélèvement kilométrique; que le soutien de l'activité économique est une compétence qui appartient à la Région wallonne;

[...]”.

Sous réserve du principe général de proportionnalité, aucune disposition impérative n'impose aux communes de maintenir le montant total à répartir de la taxe au niveau de celui prévu dans les précédents règlements-taxes adoptés par le conseil communal. Partant, la partie requérante ne devait pas spécifiquement justifier les raisons pour lesquelles elle a estimé pouvoir majorer le montant total de la taxe à répartir de cinq pourcents par rapport aux exercices antérieurs.

Par ailleurs, l'acte attaqué n'indique pas en quoi le montant total à répartir de la taxe litigieuse serait déraisonnable. En outre, il n'est pas permis de conclure que la taxe litigieuse serait disproportionnée au motif que le secteur carrier est déjà soumis à un prélèvement kilométrique imposé par la région.

Il s'ensuit que les motifs précités de l'acte attaqué ne sont pas admissibles.

Il ressort de la circulaire ministérielle du 24 août 2017 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Communauté germanophone pour l'année 2018, le passage suivant :

“040/364-09 : Mines, minières, carrières et terrils (taxe directe) .

[...]

Par contre, 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. Comme lors des précédentes circulaires, j'émet le souhait que les communes ne profitent pas du passage à une taxe directe pour augmenter inconsidérément la charge imposée aux entreprises de ce secteur.

Par ailleurs, dans le cadre des mesures d'accompagnement du prélèvement kilométrique sur les poids lourds au bénéfice de certains secteurs, il a été prévu une compensation pour les communes qui ne lèveraient pas leur taxe en 2018 selon les modalités arrêtés lors des exercices antérieurs. Pour les communes qui ne lèveraient pas leur taxe en 2018, une compensation égale au montant des droits constatés bruts de l'exercice 2016 sera accordée par la Wallonie.

Cependant, si le montant de l'estimation de l'enrôlement pour l'exercice 2018 (sur base du taux de l'exercice 2016) devait s'avérer supérieur aux droits constatés bruts de l'exercice 2016, les communes seraient autorisées à prendre les dispositions utiles afin de permettre l'enrôlement de la différence entre les montants qui auraient été promérités pour 2018 et les droits constatés bruts de l'exercice 2016, tout en conservant le montant de la compensation octroyée par la Wallonie.

Ainsi la commune devra modifier son règlement-taxe pour diminuer le montant de la taxe (qu'elle soit de répartition ou forfaitaire par carrière), pour n'enrôler que cette différence. Il faut toutefois attirer l'attention sur le fait que cette modification devra obligatoirement être entrée en vigueur (c'est-à-dire avoir accompli les formalités légales de publication qui lui donnent la force obligatoire) avant le 31 décembre de l'exercice concerné”.

Ces principes ont été réitérés dans la circulaire ministérielle du 13 octobre 2017 relative à la compensation pour les communes qui ne prélèveraient pas la taxe sur les mines, minières et carrières en 2018.

L'acte attaqué comporte la motivation suivante :

“[...]

Considérant que bien conscient de ce fait, la Région Wallonne a invité les communes à ne pas lever de taxe sur les carrières en 2018 (déjà en 2017) et s'est engagée vis-à-vis des communes à compenser le montant de cette taxe sur base des droits bruts apparaissant au compte 2016; que les communes ont la

possibilité de lever une taxe complémentaire si le manque à gagner était supérieur au montant de ces droits bruts;
Considérant que la Ville de Lessines pouvait s'inscrire dans la démarche de soutien initiée par la Région wallonne tout en étant dédommée;
Considérant qu'augmenter le taux de la taxe sur les carrières, comme le fait la Ville de Lessines, va à l'encontre de la politique menée par la Région wallonne pour soutenir ce secteur et risque de ruiner les efforts qu'elle consent;
[...]”.

À la lumière de ces motifs, il apparaît que l'auteur de l'acte attaqué a décidé de ne pas approuver le règlement-taxe litigieux compte tenu de la politique générale de soutien du secteur carrières arrêté par la Région wallonne. Ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué outrepassa ses prérogatives en matière de tutelle d'approbation pour faire primer une politique générale fixée au niveau régional sur l'autonomie fiscale communale. La circonstance qu'un mécanisme de compensation a été prévu pour les communes wallonnes préjudiciées n'énervait pas ce qui précède. Il s'ensuit que la première branche du premier moyen est fondée dans cette mesure ».

Cette jurisprudence est transposable au cas d'espèce, sachant qu'il y a lieu d'avoir égard à la circulaire du 27 juin 2018 du Service public de Wallonie, direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, relative à l'établissement des règlements fiscaux et à la circulaire du 5 juillet 2018 du Service public de Wallonie, direction générale opérationnelle des Pouvoirs locaux, relative à l'élaboration des budgets des communes et des CPAS de la Région wallonne pour l'exercice 2019.

La première branche du premier moyen est en conséquence fondée.

VI. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne du 13 décembre 2018 refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la ville de Lessines du 25 octobre 2018 relative à la taxe sur les entreprises d'exploitation de carrière pour l'exercice 2019, est annulé.

Article 2.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge.

Article 3.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le quinze janvier deux mille vingt, par :

Pascale VANDERNACHT,
Diane DÉOM,
Marc JOASSART,
Caroline HUGÉ,

président de chambre,
conseiller d'État,
conseiller d'État,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT