

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF
LE PRÉSIDENT DE LA XV^e CHAMBRE
A R R Ê T

n^o 249.447 du 11 janvier 2021

A. 230.077/XV-4338

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 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de Nieuwenhove 14A
1180 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 28 janvier 2020, la ville de Lessines demande l'annulation de « l'arrêté de la Région wallonne du 29 novembre 2019 tel que refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la Ville de Lessines du 24 octobre 2019 relative à la taxe sur les carrières ».

II. Procédure

L'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 13 mars 2020.

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 93 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Par une ordonnance du 17 novembre 2020, les parties ont été convoquées à l'audience du 8 janvier 2021 et le rapport leur a été notifié.

M^{me} Pascale Vandernacht, président de chambre, a exposé son rapport.

M^{es} Dominique Vermer et Maximilien Ralet, avocats, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur a été entendu en son avis conforme, sauf en ce qui concerne le montant de l'indemnité de procédure.

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. Antécédents

Plusieurs règlements-taxes de 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.

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 de la ville de Lessines adopté 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 ville de Lessines du 26 octobre 2017 relative à la taxe sur les entreprises d'exploitation de carrières (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 Lessines du 27 octobre 2016 relative à la taxe sur les entreprises d'exploitation de carrières (exercice 2017).

Par l'arrêt n° 246.641 du 15 janvier 2020, le Conseil d'État a annulé 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 (exercice 2019).

IV. Faits

1. Le 24 octobre 2019, le conseil communal de la partie requérante adopte un règlement-taxe par lequel est établie, pour l'exercice 2020, une taxe annuelle de répartition 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.

Ce règlement-taxe comprend notamment les dispositions suivantes :

« Article 1 - Assiette de la taxe

Il est établi, pour l'exercice d'imposition 2020 une taxe annuelle sur l'exploitation des carrières.

Article 2 - Fait générateur de la taxe

La présente taxe est due dès l'exploitation d'une carrière, durant au moins un jour de l'exercice d'imposition, par au moins une entreprise.

Article 3 - Redevable de la taxe

La taxe est due par l'entreprise (les entreprises) qui exploite(nt) les carrières, qu'elle(s) ait(aient) ou non son(leur) siège social ou administratif dans la commune.

Article 4 - Taux et calcul de la taxe

§ 1. La taxe annuelle est une taxe de répartition de 555.000,00 euros.

§ 2. La taxe est répartie entre les entreprises exploitant les carrières de la commune, au prorata du tonnage de pierres ou roches extraites dans la commune au cours de l'année antérieure à l'exercice d'imposition.

§ 3. Pour le calcul de la taxe visée au § 2, le nombre de tonnes est arrondi à l'unité supérieure ou inférieure selon qu'il dépasse ou non 500 kilogrammes.

[...] ».

Le préambule du règlement-taxa comporte les motifs suivants :

« [...]

Vu les recommandations émises par la circulaire 2020 relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne;

Vu les arrêts du Conseil d'État n° 227.619 du 3 juin 2014, n° 245.530 du 25 septembre 2019 et n° 245.529 du 25 septembre 2019;

Vu la communication du dossier à M^{me} la Directrice financière en date du 9 octobre 2019 conformément à l'article L1124-40, § 1^{er}, 3° et 4° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation;

Vu l'avis favorable rendu par M^{me} la Directrice financière en date du 14 octobre 2019 et joint en annexe;

Considérant la situation financière de la commune; que l'objectif principal poursuivi par la présente taxe est de procurer à la commune les moyens financiers nécessaires à ses missions et aux politiques qu'elle entend mener, ainsi que d'assurer son équilibre financier;

Considérant par ailleurs la dégradation des routes de la Commune en raison du charroi des entreprises exploitant les carrières présentes sur le territoire de la commune;

Considérant l'impact environnemental causé par le processus d'extraction au sein des carrières; que ladite exploitation a pour conséquence l'émission de poussières, de nuisances sonores et visuelles, la consommation de matière premières non renouvelables, la consommation importante d'eau et la perte de biodiversité;

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

Considérant qu'il convient dès lors de répartir entre les entreprises exploitant les carrières une taxe de répartition;

Considérant l'autonomie dont bénéficie la commune en matière fiscale, consacrée par la Constitution, lui conférant le droit de choisir l'assiette et le taux de l'impôt; que le Conseil d'État a confirmé dans les arrêts précités, à plusieurs reprises, spécialement en matière de taxe sur l'exploitation de carrières, que le pouvoir de tutelle ne peut limiter cette autonomie consacrée par la Constitution afin de faire prévaloir un intérêt strictement régional;

[...] ».

2. Le 29 novembre 2019, le ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives décide de ne pas approuver la délibération de la partie requérante du 24 octobre 2019.

Cet arrêté ministériel est motivé comme il suit :

« [...]

Vu la délibération du 24 octobre 2019 reçue le 30 octobre 2019 par laquelle le conseil communal de Lessines établit, pour l'exercice 2020, une taxe sur l'exploitation de carrières d'un montant total de 555.000 euros à charge des entreprises qui exploitent les carrières de la commune, qu'elles aient ou non leur siège social ou administratif dans la commune;

Considérant que, pour l'exercice 2019, le montant total à répartir était de 538.000 euros, que dès lors une augmentation de 3,16 % du montant de la taxe est ici constatée alors que l'indice des prix à la consommation d'octobre 2019 a baissé par rapport à celui de mars 2019, mois au cours duquel a été votée la taxe de l'exercice 2019;

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 avec leur(s) taux 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 2019, 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 dues au charroi très important résultant de l'exploitation des carrières;

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;

Considérant que le secteur carrier est 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 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 24 octobre 2019 susvisée blesse l'intérêt général,

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cette décision est notifiée à la partie requérante par un courrier du 29 novembre 2019, apparemment réceptionné le 2 décembre 2019.

V. Débats succincts

L'auditeur rapporteur a examiné le présent recours dans le cadre de la procédure en débats succincts, étant d'avis que la première branche du premier moyen est fondée.

VI. Premier moyen

VI.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, dans la première branche de son moyen, que la taxe litigieuse est une taxe annuelle de répartition d'un montant total de 555.000 euros à charge des entreprises d'exploitation de carrières en activité sur le territoire de la commune, qu'elles aient ou non leur siège social ou administratif dans la commune. Elle expose que cette taxe est répartie entre les redevables au prorata de la quantité de roches extraites sur le territoire de la commune et commercialisée par chacun des redevables au cours de l'année précédant l'exercice d'imposition.

Elle fait valoir que l'augmentation du taux de la taxe de répartition sur les carrières est motivée par référence aux dégradations de la voirie communale générées par le charroi dû aux entreprises d'exploitation de carrières et par les conséquences négatives liées à ce type d'exploitation.

Elle estime qu'il s'agit là d'une justification souveraine et 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.

Elle observe que, pourtant, le règlement-taxa litigieux n'a pas été approuvé sous prétexte que la décision du 24 octobre 2019 serait de nature à léser l'intérêt général.

Elle soutient 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'en réfère à 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, elle constate que l'autorité de tutelle lui impose de faire correspondre l'augmentation du taux de la taxe avec l'augmentation de la production du secteur carrier ou avec l'indice des prix à la consommation.

Au surplus, elle note 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 entre 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 aussi d'avis que l'automatisme 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 augmenté dans les mêmes proportions.

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

À son estime, le second motif de refus pris de l'impact financier trop important de l'augmentation de la taxe sur le secteur carrier n'est pas davantage de nature à justifier une quelconque lésion à l'intérêt général.

Selon elle, 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 que la taxe attaquée 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. En particulier, l'intervention de l'autorité de tutelle ne peut pas conduire, selon elle, 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, écrit-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 sur le fait que la Région wallonne ne peut utiliser son pouvoir de tutelle d'intérêt général pour interdire aux communes de taxer certains secteurs ou certaines matières, seul le législateur pouvant apporter une telle limitation.

Elle fait encore observer qu'aux termes des arrêts n^{os} 245.529 et 245.530 du 25 septembre 2019 et n^o 246.641 du 15 janvier 2020, le Conseil d'État a considéré illégal un tel motif.

Elle en conclut que dès lors que l'auteur de l'acte attaqué a, à nouveau, outrepassé ses prérogatives en matière de tutelle pour faire primer une politique générale fixée au niveau régional sur son autonomie fiscale, l'irrégularité de ce second motif suffit à annuler l'acte attaqué.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse souligne, à propos du premier motif de refus, qu'il est inexact de prétendre qu'elle tenterait d'imposer à la partie requérante de faire correspondre l'augmentation du taux de la taxe avec l'augmentation de la production du secteur carrier ou avec l'indice des prix à la consommation. Elle constate que l'augmentation du taux de la taxe est présentée par la partie requérante sans justification objective, la seule motivation présentée pour l'augmentation du taux est la dégradation des routes qui serait due au charroi très important résultant de l'exploitation des carrières. Selon elle, il s'agit d'une simple affirmation qui n'est pas démontrée concrètement et objectivement.

Elle estime que la critique de légalité exposée par la partie requérante au sujet du second motif de refus pris de l'impact financier trop important de l'augmentation de la taxe sur le secteur carrier, revient, dans le chef de la partie requérante, à tenter de substituer son appréciation à celle de l'autorité administrative, ce qui n'est pas en son pouvoir sauf à démontrer une erreur manifeste d'appréciation. Elle est d'avis qu'à l'inverse, la lésion de l'intérêt général est établie dans la mesure où une telle augmentation va toucher davantage le secteur carrier qui doit déjà subir le prélèvement kilométrique. Elle souligne que le soutien de l'activité économique est de sa compétence et qu'une telle augmentation va à l'encontre de la politique qu'elle mène actuellement pour soutenir le secteur concerné. Elle réfute utiliser son pouvoir de tutelle d'intérêt général pour interdire aux communes de manière générale de taxer certains secteurs ou certaines matières et insiste sur le fait que c'est l'augmentation qui est ici critiquée et non la taxe en elle-même.

VI.2. Appréciation

Les motifs de l'acte attaqué et les circonstances de l'espèce sont similaires à ceux des précédentes décisions de refus d'approbation des règlements-taxes adoptés par la partie requérante pour les exercices 2017, 2018 et 2019.

Le Conseil d'État a annulé ces différentes décisions de refus d'approbation par ses arrêts n^{os} 245.529 et 245.530 du 25 septembre 2019 et n^o 246.641 du 15 janvier 2020.

Il a été jugé dans ce dernier arrêt ce qui suit :

« 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^o, 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 considérablement 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 arrêtées 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 carriériste 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 ».

En l'espèce, si le préambule de l'acte attaqué ne se réfère pas expressément à la circulaire budgétaire applicable à l'exercice 2020, il n'est pas douteux qu'il s'inscrit dans son cadre, cette circulaire participant à la formalisation de la « politique menée par la Région wallonne pour soutenir » le secteur carriériste. Il ressort de la circulaire 2020 « relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne » ce qui suit :

« VII.4.4. 040/364-09 : Mines, minières, carrières et terrils

Taxe directe.

Toute taxe indirecte sur les mines, minières et carrières est illégale.

Il est 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.

La compensation qui avait été prévue par le Gouvernement wallon (pour les communes qui n'ont pas levé la taxe sur les carrières en 2017, 2018 et 2019) dans le cadre des mesures d'accompagnement du prélèvement kilométrique au bénéfice du secteur carriériste fera l'objet d'une évaluation. La reconduction du mécanisme dépendra du constat qui en sera fait. Une circulaire spécifique sera alors adressée à l'ensemble des communes ».

Ainsi, au jour de l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse n'avait pas abandonné le mécanisme de compensation pour les communes ne levant pas de taxe en la matière, dans le cadre des mesures d'accompagnement de la taxe de prélèvement kilométrique sur les poids lourds, mais simplement indiqué que ce système fera « l'objet d'une évaluation ».

La partie adverse a reconduit dans son principe le régime de compensation antérieurement applicable, comme cela ressort de la circulaire du 6 janvier 2020 « relative à la compensation pour les communes [qui] décideraient de ne pas lever la taxe sur les mines, minières et carrières en 2020 - Modalités pratiques ».

Il s'ensuit, comme le montrent les motifs de l'acte attaqué, que son auteur a décidé de ne pas approuver le règlement-taxe litigieux compte tenu de la politique générale de soutien du secteur carrier arrêtée par la Région wallonne, cette politique étant identique à celle mise en place dans le cadre des exercices antérieurs de 2017 à 2019, lesquels sont visés par les décisions de refus d'approbation qui ont été annulées par les arrêts n^{os} 245.529 et 245.530 du 25 septembre 2019 et n^o 246.641 du 15 janvier 2020.

La première branche du premier moyen doit ainsi être jugée fondée et n'appelle que des débats succincts.

Les conclusions du rapport peuvent être suivies sur ce point.

VII. Indemnité de procédure

VII.1. Thèses des parties

La partie requérante rappelle que l'auteur de l'acte attaqué a notamment refusé d'approuver la délibération de son conseil communal du 24 octobre 2019, du fait de l'absence de correspondance entre l'augmentation du taux de la taxe et l'augmentation de la production des carrières, et de l'impact financier trop important de l'augmentation de la taxe sur le secteur carrier.

Elle observe que le premier de ses motifs a été explicitement rejeté par le Conseil d'État dans les arrêts n^o 227.619 du 3 juin 2014, n^o 245.529 du 25 septembre 2019 et n^o 245.530 du 25 septembre 2019. Elle ajoute que l'auditeur en charge des dossiers s'est également référé à cette jurisprudence dans son rapport du 1^{er} octobre 2019 déposé dans le cadre de la procédure liée à l'exercice 2019 de cette même taxe, de sorte que la partie adverse ne pouvait l'ignorer lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué.

Elle relève que le second motif, afférent à l'impact financier trop important de l'augmentation de la taxe sur le secteur carrier, a également été rejeté par les arrêts n^{os} 245.529 et 245.530 du 25 septembre 2019. Elle constate encore que

le rapport du 1^{er} octobre 2019 de l'auditeur en charge des dossiers se réfère également à cette jurisprudence et que la partie adverse ne pouvait donc l'ignorer.

Elle en déduit qu'il était manifestement déraisonnable de refuser l'approbation, dans un contexte identique, alors que l'auteur de l'acte attaqué savait pertinemment que les deux motifs litigieux étaient illégaux.

Au vu du caractère manifestement déraisonnable de la situation, elle sollicite, par conséquent, une indemnité de procédure au taux maximal de 1.400 euros, à la charge de la partie adverse.

La partie adverse estime que les arguments avancés par la partie requérante ne rentrent pas dans l'une des trois hypothèses visées à l'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État qui prévoit la possibilité d'une majoration de l'indemnité de procédure.

Elle en tire comme conséquence que seule une indemnité de procédure fixée au montant de base de 700 euros pourrait, le cas échéant, être accordée.

En réplique, la partie requérante est d'avis que la requête en annulation exposait à suffisance les raisons pour lesquelles la situation d'espèce était manifestement déraisonnable. Elle se réfère à l'arrêt n° 234.147 du 16 mars 2016.

Elle soutient que ses arguments correspondent à l'hypothèse visée à l'article 30/1, § 2, 3°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, en manière telle qu'elle sollicite, à titre principal, une indemnité de procédure fixée au taux maximal de 1.400 euros et, à titre subsidiaire, une indemnité au taux de base, à la charge de la partie adverse.

VII.2. Appréciation

L'article 30/1 des lois coordonnées sur le Conseil d'État, relatif à l'indemnité de procédure, dispose ce qui suit :

« § 1^{er}. La section du contentieux administratif peut accorder une indemnité de procédure qui est une intervention forfaitaire dans les frais et honoraires d'avocat de la partie ayant obtenu gain de cause. [...]

§ 2. La section du contentieux administratif peut, par décision spécialement motivée, soit réduire l'indemnité soit l'augmenter, sans pour autant dépasser les montants maxima et minima prévus par le Roi. Dans son appréciation, elle tient compte :

1° de la capacité financière de la partie succombante, pour diminuer le montant de l'indemnité;

2° de la complexité de l'affaire;
3° du caractère manifestement déraisonnable de la situation.

[...] ».

Dès lors qu'il y a lieu d'annuler l'acte attaqué, la partie requérante doit être considérée comme étant la partie ayant obtenu gain de cause au sens de l'article 30/1 précité.

Quant au montant de l'indemnité de procédure, il doit effectivement être relevé que l'acte attaqué vise une situation en droit et en fait similaire à celle des décisions de refus d'approbation qui sont intervenues dans le cadre des exercices fiscaux antérieurs, qui ont fait l'objet, au jour de l'adoption de l'acte attaqué, des arrêts n° 227.619 du 3 juin 2014, et n°s 245.529 et 245.530 du 25 septembre 2019 ainsi que du rapport du 1^{er} octobre 2019 de l'auditeur en charge du recours contre la décision de refus d'approbation afférente à l'exercice 2019.

Au jour de l'adoption de l'acte attaqué, la partie adverse était parfaitement informée de la jurisprudence du Conseil d'État et n'en a pas tenu compte à l'occasion de l'examen de la nouvelle décision de la partie requérante, obligeant celle-ci à introduire une nouvelle fois un recours en annulation.

Cette situation peut dès lors être qualifiée de manifestement déraisonnable. Il y a lieu en conséquence d'allouer une indemnité de procédure d'un montant de 1.400 euros à la partie requérante, à la charge de la partie adverse.

**PAR CES MOTIFS,
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

Article 1^{er}.

L'arrêté de la Région wallonne du 29 novembre 2019 refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la ville de Lessines du 24 octobre 2019 relative à la taxe sur les carrières est annulé.

Article 2.

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 1.400 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre,
le 11 janvier 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Frédéric Quintin,

président de chambre,
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht