

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 250.245 du 29 mars 2021

A. 230.199/XV-4359

En cause : **la commune de Frameries**,
représentée par son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Philippe LEVERT, avocat,
rue Defacqz 78-80
1060 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Chantal DETRY, avocat,
rue Père Cambier 2
5000 Namur.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite par la voie électronique le 13 février 2020, la commune de Frameries demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 13 décembre 2019 du Ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne n'approuvant pas la délibération du 7 novembre 2019 par laquelle le conseil communal de Frameries établit, pour les années 2020 à 2025, une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition ».

II. Procédure

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 janvier 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 mars 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

Par des courriels des 17 et 19 mars 2021, les parties ont informé le Conseil d'État de leur intention de se référer à leurs écrits de procédure lors de l'audience. En raison de la crise sanitaire liée à la pandémie du coronavirus COVID-19, et afin de limiter un maximum les déplacements et les contacts entre personnes, elles ont, compte tenu de leur intention, été dispensées d'une présence à l'audience.

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. Faits

1. Le ministre wallon des Pouvoirs locaux communique, chaque année, une « circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne », qui comporte un chapitre de recommandations relatives à la fiscalité communale. Pour l'année 2020, ce chapitre est introduit comme suit :

« L'autonomie fiscale dévolue aux pouvoirs locaux doit se concilier avec la responsabilité que s'est donnée le Gouvernement wallon de veiller à la préservation de l'intérêt général qui implique de veiller à ce que la politique fiscale des pouvoirs locaux s'intègre dans le cadre plus global de l'ensemble des fiscalités qui pèsent sur les entreprises et les citoyens wallons.

Il convient donc que les pouvoirs locaux veillent à pratiquer des politiques cohérentes et raisonnables et que l'effort financier demandé aux contribuables conserve un caractère de juste participation à la vie de la Région.

Je souhaite que les Conseils communaux maintiennent leur collaboration à la poursuite de cet objectif lors de l'exercice 2020.

J'invite ainsi ces Conseils à limiter les champs de leur fiscalité aux taxes reprises à la nomenclature figurant en annexe. La pratique a démontré que le choix de ces taxes, communément appliquées aux taux recommandés, garantit une plus grande sécurité juridique et ne risque pas de blesser l'intérêt général. [...] ».

La circulaire inclut une « nomenclature des taxes communales », introduite, notamment, par la considération selon laquelle « sauf cas spécifiques approuvés par le Gouvernement wallon », « les taxes non reprises dans la nomenclature ci-annexée ne peuvent être instaurées ».

Ni cette circulaire ni la précédente ne visent de taxe sur les emplacements de parking gratuits.

2. Le 3 septembre 2018, le collège communal de la partie requérante adresse une demande de dérogation au ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville afin de pouvoir proposer au conseil communal l'adoption d'un règlement-taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition dès l'exercice 2019.

3. Le 8 octobre 2018, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville refuse la dérogation demandée. Il précise que la décision de son prédécesseur d'accorder cette dérogation « avait été mue par le désir de tenir compte de la spécificité des grandes villes », mais que « cette taxe n'a pas été insérée dans les circulaires budgétaires qui ont suivi car l'intention n'est pas d'étendre son application à d'autres communes ».

4. Le 7 novembre 2019, le conseil communal de la partie requérante adopte un règlement-taxe « sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition » pour les exercices 2020 à 2025.

Le préambule de ce règlement-taxe est rédigé comme suit :

« Vu la Constitution, les articles 41, 162 et 170, § 4;

Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et notamment les articles L1122-30, L1133-1 et L1133-2, L3131-1, § 1^{er}, L3132-1, L3321-1 à L3321-12;

Vu le Décret du Conseil régional wallon du 18 avril 2013 modifiant certaines dispositions du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et plus particulièrement l'art. L1124-40, § 1, 3^o;

Vu l'arrêté royal du 12 avril 1999 relatif à la procédure en matière de réclamation;

Vu la communication du projet de délibération au Directeur financier ff faite en date du 18/10/2019;

Vu l'avis de Monsieur le Directeur financier ff rendu en date du 21/10/2019 et joint en annexe;

Considérant que la commune doit se doter des moyens nécessaires afin d'assurer l'exercice de sa mission de service public;

Considérant que la commune se doit d'obvier à l'état de ses finances et de se procurer les ressources nécessaires en vue du financement des dépenses de sa politique générale, notamment relative à la mobilité et au stationnement, et de ses missions de service public;

Considérant, comme l'a décidé le Conseil d'État dans un arrêt du 27 mai 2009, "qu'il n'apparaît pas déraisonnable de considérer que des entreprises de bureaux et les grandes surfaces commerciales constituent en général des pôles d'attraction des véhicules automobiles et jouent un rôle important dans l'engorgement de la circulation" (C.E., 27 mai 2009, n° 193.580);

Considérant, par conséquent, que ces entreprises et grandes surfaces commerciales créent en outre un risque majeur en termes de perturbations (accidents, bouchons, ...);

Considérant la déclaration de politique régionale et plus particulièrement la partie relative à la mobilité;

Considérant que ces emplacements de stationnement desservant les immeubles de bureaux ou affectés à une activité industrielle, artisanale, agricole, horticole, commerciale, financière, sociale, culturelle ou de service, du fait des déplacements de véhicules qu'ils provoquent, génèrent pour la commune de Frameries des charges de voiries, d'urbanisme, d'intervention policière et de mesures de police en général;

Considérant que les emplacements de parking génèrent donc des dépenses supplémentaires pour la commune de Frameries sans toutefois participer au financement de ces coûts; qu'il semble donc légitime de les faire participer au financement d'une partie de ces dépenses;

Considérant, en outre, que si les objectifs poursuivis par l'établissement d'une taxe sont d'abord d'ordre financier, il n'est pas exclu cependant que les communes poursuivent également les objectifs d'incitation ou de dissuasion accessoires à leurs impératifs financiers; que, selon le Conseil d'État, "aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à la commune, lorsqu'elle établit des taxes justifiées par l'état de ses finances, de les faire porter par priorité sur des activités qu'elle estime plus critiquables que d'autres" (arrêt n° 18.638 du 30 juin 1997);

Considérant que ces emplacements de stationnement desservant les immeubles de bureaux ou affectés à une activité industrielle, artisanale, agricole, horticole, commerciale, financière, sociale, culturelle ou de service, du fait des déplacements de véhicules qu'ils provoquent, jouent un rôle dans l'augmentation de la pollution;

Considérant que les emplacements destinés aux administrations publiques et assimilées sont exonérés;

Considérant que, d'une manière générale, il est souhaitable, en fonction des accords internationaux souscrits par l'Europe, la Belgique, la Wallonie, de réduire le trafic routier automobile et d'encourager le recours aux transports en commun afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants;

Considérant que la présente taxe, en ce qu'elle peut être reportée sur les usagers, peut également contribuer à les dissuader d'emprunter leur propre véhicule au profit des transports en commun ou de modes de transport autres qu'automobiles;

Considérant, en outre, que, par leur gratuité, ces parkings peuvent entraîner une délocalisation de la clientèle vers les grandes surfaces commerciales, au détriment des commerces de proximité situés en centre-ville, où le stationnement est payant;

Considérant que la présente taxe, en ce qu'elle peut être reportée sur les usagers, peut également contribuer à les inciter à se tourner davantage vers les commerces de proximité et les commerces du centre-ville;

Considérant que le taux de la taxe est réduit à zéro pour les cinquante premiers emplacements; que ce taux réduit pour les cinquante premiers emplacements est justifié par le fait que les petites surfaces de parking ne génèrent pas, ou dans une moindre mesure, les nuisances de circulation et les charges qui les accompagnent, ou de pollution, provoquées notamment par les grandes entreprises et les commerces de grande distribution; que cette exclusion tend également à favoriser les petits commerces du centre-ville;

Considérant que l'exonération en faveur des emplacements réservés aux personnes handicapées constitue une mesure sociale, d'une part, et repose sur l'article 414, 10°, du CWATUPE et la loi du 17 juillet 1975, d'autre part, (ainsi que les articles 2 et 4, § 1^{er}, de l'AR d'exécution du 9 mai 1977); qu'en effet, le CWATUPE impose que les parkings d'au moins 10 emplacements et les immeubles destinés au parking soient nécessairement pourvus d'emplacements accessibles aux personnes à mobilité réduite, emplacement dont le nombre minimum est fixé à 1 pour 50 emplacements (art. 412, CWATUPE);

Considérant que l'exonération, prévue en faveur des emplacements réservés spécifiquement et accessibles uniquement aux membres du personnel, est justifiée par le fait que la taxe éventuellement calculée sur la base de ceux-ci ne pourrait pas être répercutée sur les bénéficiaires, et que ces emplacements ne sont pas productifs de revenus pour l'entreprise de bureaux ou la grande surface, au contraire des emplacements mis à disposition de la clientèle qui, indirectement, peuvent attirer celle-ci;

Sur proposition du collège communal, ».

Son dispositif est le suivant :

« Article 1 : Il est établi au profit de la commune de Frameries, pour les exercices 2020 à 2025 inclus, une taxe annuelle sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition. Par emplacement de parking, on entend soit un garage fermé, soit une aire de stationnement de véhicules dans un espace clos ou à l'air libre, situé sur ou dans un bien immobilier privé mis à disposition du public par toute personne physique ou morale exploitant une entreprise de nature industrielle, artisanale, agricole, horticole, commerciale, financière, excepté pour les administrations publiques et assimilées.

Article 2 : La taxe est due par lieu d'imposition pour l'année entière, au 1^{er} janvier de l'année dont le millésime désigne l'exercice d'imposition.

Article 3 : La taxe est due par le propriétaire des emplacements de parking. En cas de démembrement du droit de propriété sur ces emplacements de parking, la taxe est due par l'emphytéote, l'usufruitier ou le superficiaire. Dans l'hypothèse où plusieurs personnes seraient titulaires des droits visés ci-dessus, chacune d'elles est solidairement tenue au paiement de la taxe. Lorsque le contribuable est une association non dotée de la personnalité juridique, la taxe est solidairement due par ses membres.

Article 4 : La base imposable de la taxe est établie en fonction du nombre d'emplacements tels que délimités par les marquages au sol ou par toute délimitation quelconque, en ce compris les emplacements situés sur l'éventuelle plate-forme du dernier niveau d'un bâtiment. En cas d'absence de marquage au sol délimitant les emplacements, la surface d'un emplacement est établie forfaitairement à 12 mètres carrés. Dans ce cas, pour la détermination du nombre d'emplacements, il est tenu compte des dégagements nécessaires aux mouvements des véhicules.

Article 5 : Le taux de la taxe est fixé à 90,00 euros par emplacement et par an. Le taux de la taxe est réduit à zéro pour les cinquante premiers emplacements.

Article 6 : Sont exonéré(e)s de la taxe :

- les emplacements réservés spécifiquement et accessibles uniquement aux membres du personnel;
- les emplacements destinés au stationnement des personnes handicapées.

[...] ».

5. Le 13 décembre 2019, le ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne décide de ne pas approuver le règlement-taxe du 7 novembre 2019.

Cet arrêté ministériel repose sur les motifs suivants :

« Vu la Constitution, les articles 41, 162 et 170;

Vu la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, l'article 7;

Vu le Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, les articles L3111-1 à L3151-1;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 septembre 2019 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 26 septembre 2019 portant règlement du fonctionnement du Gouvernement;

Vu la délibération du 7 novembre 2019 reçue le 13 novembre 2019 par laquelle le conseil communal de Frameries établit, pour les exercices 2020 à 2025, une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition;

Considérant que l'article 170, § 4, de la Constitution accorde aux communes une autonomie fiscale en vertu de laquelle celles-ci peuvent établir, dans le respect de la loi et de l'intérêt général, des impositions, lesquelles se définissent

comme étant des prélèvements pratiqués par voie d'autorité sur les ressources des contribuables pour être affectés aux services d'utilité générale;

Considérant qu'il appartient toutefois à l'autorité de tutelle de veiller à ce que les règlements-taxes adoptés par cette assemblée, ainsi que leurs taux, n'instaurent pas une rupture de l'uniformité relative des taxes et des taux pratiqués par les autres communes et n'excèdent pas une limite raisonnable, sous peine d'entraîner une lésion de l'intérêt général;

Considérant que, dans l'adoption d'une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition avec un taux annuel de 90 euros par emplacement de parking, existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe; qu'en l'espèce, il apparaît que la taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition, desservant des immeubles affectés à une activité commerciale, entraverait au-delà du raisonnable l'exploitation des commerces soumis à la taxe;

Considérant que cette taxe pourrait entraver au-delà du raisonnable l'exploitation industrielle et commerciale et, de ce fait, violerait la liberté de commerce et d'industrie tel que reconnue par les articles II.3. et II.4. du Code droit économique; que dans cette mesure, le règlement adopté par le Conseil communal de Frameries viole la loi;

Considérant que la motivation de cette décision, définie dans le préambule du règlement en cause, ne justifie en rien l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune de Frameries;

Considérant qu'au vu de la situation économique actuelle, il convient d'être particulièrement vigilant envers ce type de décision qui pourrait mettre à mal l'activité industrielle et commerciale;

Considérant par conséquent que la décision susvisée du conseil communal de Frameries du 7 novembre 2019 susvisée viole la loi et blesse l'intérêt général ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cet arrêté ministériel du 13 décembre 2019 a été notifié à la partie requérante par un courrier du même jour.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante prend un moyen unique de la violation de l'article L3114-1, alinéa 2, et L3131-1, § 5, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CwaDEL), des articles 10, 11, 41, 162, alinéa 2, et 170, § 4, de la Constitution, du principe de l'autonomie fiscale des communes, de l'erreur dans les motifs, de la violation des principes de bonne administration et du principe de minutie ainsi que de l'excès de pouvoir et de l'erreur manifeste d'appréciation.

Elle fait valoir qu'en adoptant l'acte attaqué, la partie adverse a porté atteinte à son autonomie fiscale, sans que sa décision ne soit formellement motivée. Elle conteste tout d'abord le motif selon lequel il appartient à l'autorité de tutelle de veiller à ce que les règlements-taxes n'instaurent pas une rupture de l'uniformité relative des taxes et des taux pratiqués par les autres communes, en renvoyant à l'enseignement de l'arrêt n° 243.205 du 11 décembre 2018 selon lequel l'autorité de tutelle ne peut se limiter à invoquer une rupture de l'uniformité relative de ces taux pour en déduire que le règlement en cause méconnaît l'intérêt général. Elle ajoute que la situation budgétaire diffère nécessairement d'une commune à l'autre, de sorte qu'un tel motif révèle une rupture d'égalité. Elle critique ensuite le motif selon lequel le taux de la taxe serait disproportionné au regard de la faculté contributive des personnes y étant soumises, en soutenant que l'acte attaqué n'est pas fondé sur une argumentation exacte en fait et en droit, suffisamment claire et étayée, dans la mesure où elle n'établit pas en quoi une taxe annuelle de 90 euros par emplacement de parking serait disproportionnée, d'autant que la taxe est réduite à zéro pour les 50 premiers emplacements. Elle réfute toute disproportion flagrante et estime que la partie adverse se borne à formuler des considérations abstraites, sans démontrer concrètement, sur la base d'éléments exacts, pertinents et admissibles, et après un examen individuel des circonstances concrètes, en quoi l'adoption du règlement-taxe litigieux entraverait au-delà du raisonnable l'exploitation industrielle et commerciale. Elle constate que la partie adverse n'a pas tenu compte des considérations émises dans le préambule du règlement-taxe, notamment en ce qui concerne les objectifs de dissuasion et d'incitation. Elle voit là, en toute hypothèse, une erreur manifeste d'appréciation. Elle conteste encore le motif selon lequel le règlement-taxe violerait la liberté de commerce et d'industrie, reconnue par les articles II.3 et II.4 du Code de droit économique, en soulignant que la consécration de cette liberté n'exclut pas que des restrictions puissent y être apportées, pour autant qu'elles le soient sur la base d'un objectif légitime et qu'elles ne soient pas disproportionnées par rapport à cet objectif. Enfin, elle critique l'observation selon laquelle la motivation du règlement-taxe ne justifie pas l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la commune, en exposant qu'au regard de son autonomie fiscale, il ne lui appartenait pas de faire apparaître les motifs qui justifieraient une telle situation spécifique et qu'en tout état de cause, l'acte attaqué n'indique pas quelle situation spécifique justifierait l'adoption d'une telle taxe.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse observe que le conseil communal de la partie requérante a adopté le règlement-taxe litigieux, malgré le refus, qu'elle lui a signifié par le courrier du 8 octobre 2018, d'accorder une dérogation pour l'adoption d'une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition. Elle souligne qu'alors que le ministre des Pouvoirs

locaux et de la Ville avait indiqué que la partie requérante n'a pas les mêmes spécificités que des grandes villes où la taxe litigieuse a pu être admise, il ne ressort ni du dossier administratif ni de la délibération du conseil communal transmise à l'autorité de tutelle que la partie requérante pourrait se prévaloir de spécificités similaires à ces grandes villes, en sorte que la taxe litigieuse serait justifiée. Elle estime qu'au vu du courrier du 8 octobre 2018, il appartenait à la partie requérante d'en rapporter la démonstration. Elle expose que le motif final de l'acte attaqué doit nécessairement être compris en ce sens que son auteur reproche à la partie requérante l'absence de cette démonstration. Elle affirme qu'une telle démonstration incombait bien à la partie requérante et s'appuie sur l'enseignement de l'arrêt n° 246.221 du 28 novembre 2019. Elle estime qu'il en va du respect du principe d'égalité et de non-discrimination dans l'exercice de la tutelle. Elle soutient qu'en l'absence d'éléments justificatifs permettant à l'auteur de l'acte attaqué de se prononcer sur une éventuelle spécificité de la partie requérante, il y a lieu de s'interroger sur l'intérêt au moyen, voire au recours. À ses yeux, la partie requérante n'établit notamment pas qu'il existe, sur son territoire, autant d'entreprises de bureaux et de surfaces commerciales que dans ces autres grandes villes et que ces entreprises et surfaces génèrent, dans une mesure identique, des problèmes de mobilité auxquels ces dernières devraient contribuer pour assurer les missions communales de service public. Elle estime qu'il n'est dès lors pas déraisonnable de considérer qu'il existe une disproportion manifeste entre cette taxe et les facultés contributives de ces entreprises et surfaces, lesquelles sont visées comme étant majoritairement responsables des problèmes identifiés. Selon elle, par cette taxe, ces entreprises sont appelées à supporter une charge publique importante qui est raisonnablement susceptible d'entraver leur liberté de commerce et d'industrie, pourtant garantie par le Code de droit économique. Elle concède que cette liberté peut faire l'objet de certaines limitations, mais à la condition d'apporter la démonstration que ces limitations sont justifiées par la poursuite d'un objectif légitime et qu'elles ne sont pas disproportionnées au regard de cet objectif. Elle considère que cette démonstration n'est pas rapportée. Elle conclut que le principe constitutionnel de l'autonomie fiscale communale se situe sur un pied d'égalité avec le principe constitutionnel de l'existence d'une autorité de tutelle qui doit être en mesure de contrôler cette autonomie au regard de la loi et de l'intérêt général et qu'il appartient à l'autorité décentralisée d'apporter les éléments susceptibles de permettre à l'autorité de tutelle d'opérer son contrôle.

Dans son dernier mémoire, elle rappelle que le contrôle de tutelle constitue un principe constitutionnel, consacré à l'article 162, alinéa 2, 2° et 6°, de la Constitution, au même titre que l'autonomie fiscale locale. Elle en déduit que le contrôle de tutelle ne constitue pas une exception au principe constitutionnel de

l'autonomie fiscale, mais que ce contrôle en constitue le corollaire, de sorte qu'il ne peut être conféré une importance prédominante à l'autonomie fiscale. Elle estime qu'il ne peut être déduit de la jurisprudence selon laquelle l'autorité de tutelle ne peut substituer à l'autonomie fiscale un intérêt supérieur, « tel que notamment celui qui exigerait pour toutes les communes de respecter un taux idéal de taxation », que l'autorité de tutelle ne peut substituer à l'autonomie fiscale communale aucun intérêt supérieur, tel que le fait de prévoir un taux correspondant aux spécificités de chaque commune. Elle déduit, *a contrario*, de la jurisprudence selon laquelle l'autorité de tutelle « est sans pouvoir pour fixer, de manière générale et abstraite, un taux maximal », qu'elle est susceptible de le faire en raison de circonstances spécifiques propres à chaque commune. Elle indique qu'il résulte des articles 41, 162 et 170, § 4, de la Constitution, et de l'article 16, § 1^{er}, 3°, et § 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, que l'approbation peut être refusée pour une violation de la loi ou une lésion de l'intérêt général et que l'autorité de tutelle est en mesure de substituer à l'autonomie fiscale communale « l'intérêt de toute autorité supérieure », dont notamment l'intérêt régional, pour autant, selon la jurisprudence du Conseil d'État, qu'il soit indiqué « concrètement, dans chaque cas d'espèce et après une appréciation individuelle, les motifs spécifiques qui justifient cette exigence » en raison uniquement de ce que « l'intervention de l'autorité de tutelle ne peut 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 ». Elle estime avoir valablement pu considérer que, « dans l'adoption d'une taxe sur les emplacements de parking mis à disposition avec un taux annuel de 90 euros par emplacement de parking, [il] existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe ». Selon elle, considérer qu'elle n'aurait pas eu une analyse exacte de la portée de la taxe, en ce qu'elle n'aurait pas expressément relevé l'existence d'un taux réduit à zéro pour les cinquante premiers emplacements et/ou d'une exonération pour les emplacements du personnel et des personnes à mobilité réduite, reviendrait à exiger d'elle l'indication des motifs de ses motifs. Elle ajoute que l'utilisation du conditionnel ne témoigne pas d'une absence d'analyse suffisante mais signifie que si, et seulement si, la taxe devait être approuvée, cela entraînerait alors une disproportion manifeste. Elle répète qu'en tant qu'autorité administrative soumise aux principes de bonne administration, il appartenait à la partie requérante, informée par le courrier du 8 octobre 2018 de ce que la taxe en cause ne serait pas approuvée, à moins de faire état de spécificités similaires aux grandes villes où cette taxe a pu être admise, d'établir et de mettre à disposition tous les éléments susceptibles de fonder valablement l'acte adopté. Elle ajoute qu'il en va également

ainsi lorsque cet acte doit encore être approuvé par une autorité de tutelle. Elle se réfère à l'arrêt n° 246.221 du 28 novembre 2019, dont elle retient qu'« il revient à l'organe représentatif de lui fournir les pièces justificatives de cet acte », que cette autorité doit dès lors être en mesure « d'apprécier, dans un délai donné, si les pièces qui lui sont ainsi transmises lui permettent d'approuver en connaissance de cause l'acte en question ou, en d'autres termes, si elles suffisent à le justifier » et qu'à défaut, cette même autorité peut « décider de ne pas approuver tout ou partie de l'acte » sans qu'elle ne soit pour autant « tenue, le cas échéant, de compléter elle-même le dossier ou d'exiger de l'organe représentatif qu'il le fasse ». Elle rappelle que le motif final de l'acte attaqué doit nécessairement être compris en ce sens que le ministre de tutelle reproche à la partie requérante l'absence de démonstration de spécificités propres à cette dernière qui justifierait l'établissement de la taxe, alors qu'à la suite du courrier du 8 octobre 2018, celle-ci était informée et devait être consciente de la nécessité d'en faire état pour son approbation. Elle ajoute qu'il ne pourrait être raisonnablement exigé de l'autorité de tutelle, qui dispose d'un délai déterminé pour exercer son contrôle, d'apporter elle-même l'ensemble des justifications pour l'établissement de chaque taxe communale soumise à son contrôle et ce, au regard des spécificités propres à chaque autorité décentralisée et en fonction de chaque type de taxe. Elle observe que si un tiers introduisait un recours à l'encontre de cette taxe et de son approbation, celle-ci ne pourrait être motivée autrement en l'absence de justifications transmises par la partie requérante. Elle conclut que les motifs de l'acte attaqué sont manifestement tous fondés sur le fait que la partie requérante ne justifie pas de l'existence d'une situation spécifique pour l'établissement de la taxe litigieuse en comparaison avec les grandes villes où son établissement a été admis et que la disproportion est ainsi manifeste en ce que la partie requérante ne présente manifestement pas les mêmes spécificités que ces grandes villes et, à tout le moins, en ce qu'elle n'apporte aucun élément qui permettrait de considérer le contraire.

IV.2. Appréciation

L'exception d'irrecevabilité tirée du défaut d'éléments justificatifs permettant à la partie requérante de se prévaloir d'une situation similaire à celle d'une grande ville se rattache directement à l'un des motifs de l'acte attaqué et est par conséquent liée au fond.

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 ou 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.

En l'espèce, le refus d'approbation du règlement-taxa litigieux repose principalement sur trois motifs.

Dans un premier motif, l'auteur de l'acte attaqué indique qu'il appartient à l'autorité de tutelle, au titre de l'intérêt général, d'éviter que les règlements-taxes instaurent une rupture de l'uniformité relative des taxes et des taux pratiqués par les autres communes et excèdent une limite raisonnable. Il considère qu'il existe, en l'espèce, une disproportion manifeste entre une taxe au taux annuel de 90 euros par emplacement de parking et les facultés contributives des personnes soumises à cette taxe, et que cette disproportion entraverait au-delà du raisonnable l'exploitation des commerces soumis à la taxe.

Concernant ce premier motif, l'acte attaqué ne démontre pas qu'il est fondé sur une analyse exacte et minutieuse de la taxe, puisqu'il omet de tenir compte de la réduction du taux à zéro pour les cinquante premiers emplacements et de l'exonération d'emplacements pour le personnel et pour les personnes handicapées. Il n'est pas non plus établi qu'il aurait été précédé d'un examen concret des circonstances de l'espèce, puisqu'il ne repose sur aucune donnée relative aux personnes soumises à la taxe et à leurs facultés contributives. La motivation de l'acte attaqué est, sur ce point, stéréotypée. L'auteur de l'acte attaqué reste en défaut d'établir une disproportion manifeste entre le taux de la taxe et les facultés contributives des redevables.

Dans un deuxième motif, l'auteur de l'acte attaqué estime que la taxe « pourrait entraver » au-delà du raisonnable l'exploitation industrielle et commerciale et, de ce fait, violerait la liberté de commerce et d'industrie telle que reconnue par les articles II.3. et II.4. du Code droit économique.

Le risque, non autrement étayé, d'une violation de la loi, en l'espèce une violation des articles II.3. et II.4. du Code droit économique, ne constitue pas un motif admissible et suffisant pour porter atteinte à l'autonomie communale.

En outre, ce deuxième motif ne révèle pas davantage une analyse minutieuse du règlement-taxa, ni un examen concret des circonstances de l'espèce. Il

ne prend notamment pas en considération les objectifs, exprimés dans le préambule de l'acte attaqué de dissuader les usagers d'emprunter leur propre véhicule au profit des transports en commun et, d'autre part, de les inciter à se tourner davantage vers les commerces de proximité et les commerces du centre-ville, où le stationnement est payant.

Le troisième motif reproche à la partie requérante de ne pas avoir justifié, dans la motivation contenue dans le préambule du règlement-taxe en cause, l'existence d'une situation spécifique dans son chef.

Ce motif revient à imposer à la commune une obligation que la loi ne lui impose pas. Ni la communication de la « circulaire relative à l'élaboration des budgets des communes de la Région wallonne » ni la position exprimée par la partie adverse dans son courrier du 8 octobre 2018, n'emportent l'obligation de motiver spécialement, par l'existence d'une situation spécifique, l'établissement d'une taxe qui ne figure pas dans la « nomenclature » établie par voie de circulaire. Il est rappelé que cette circulaire ne peut avoir un caractère réglementaire et qu'elle ne peut imposer aux communes l'obtention d'une quelconque dérogation préalable à l'établissement d'une taxe.

L'autorité de tutelle ne peut porter atteinte à l'autonomie fiscale reconnue aux pouvoirs locaux par la Constitution que pour empêcher que la loi ne soit violée ou l'intérêt général blessé dans le respect du principe d'égalité et de non-discrimination. Si elle a estimé que des taxes sur les emplacements de parking ne blessent pas l'intérêt général lorsqu'elles sont établies dans certaines communes, il lui appartient alors de justifier spécialement les motifs pour lesquels elle refuse de les approuver pour d'autres. En exigeant de la commune requérante de prouver sa spécificité pour avoir le droit d'établir une telle taxe, la partie adverse a inversé la charge de la preuve. C'est à elle qu'il appartient d'indiquer concrètement, dans chaque cas d'espèce et après une appréciation individuelle, les motifs pour lesquels elle estime devoir porter atteinte à l'autonomie communale en n'approuvant pas un règlement-taxe, parce qu'il viole la loi ou lèse l'intérêt général. Ce troisième motif est par conséquent également inadéquat en ce qu'il se fonde sur une conception erronée du contrôle de tutelle prévu par la Constitution.

Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

Dans sa requête, 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 ministériel du 13 décembre 2019 du ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville de la Région wallonne n'approuvant pas la délibération du 7 novembre 2019 par laquelle le conseil communal de la commune de Frameries établit, pour les années 2020 à 2025, une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition 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 29 mars 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

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

Le Greffier,

Le Président,

Frédéric Quintin

Pascale Vandernacht