

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n^o 250.367 du 21 avril 2021

A. 230.501/XV-4399

En cause : **la ville de Mons**, 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 20 mars 2020, la ville de Mons demande l'annulation de « l'arrêté ministériel du 23 janvier 2020 du [ministre] des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures pour la Région wallonne, n'approuvant pas la délibération du 17 décembre 2019 du conseil communal de la ville de Mons établissant, pour les années 2020 à 2025, une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition ».

II. Procédure

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 26 mars 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 20 avril 2021.

Par des courriels du 14 avril 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^{me} Elisabeth Willemart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

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 ». Les taxes figurant dans cette nomenclature sont assorties de « taux maxima recommandés ».

Ni cette circulaire, ni la précédente, ne visent de taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition, à la différence de la circulaire pour l'exercice 2021, qui fixe le taux maximum recommandé d'une telle taxe à 112 euros par emplacement et recommande d'exonérer les trente premiers emplacements, ainsi que ceux réservés aux personnes handicapées, aux membres du personnel, au covoiturage et aux navettes gratuites organisées.

2. Par un courrier du 13 mai 2015, le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie répond au souhait formulé par le collège de la partie requérante, dans un courrier du 4 mars 2015 (qui n'est pas déposé), de pouvoir créer une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition. Le ministre indique que « celle-ci ayant été adoptée par les villes de Liège et de Charleroi, elle pourrait également être acceptée pour la ville de Mons ». Il invite la partie requérante à s'inspirer des règlements de ces deux villes et à transmettre les projets de délibération à son administration avant leur adoption.

3. Par une délibération du 13 décembre 2016, le conseil communal de la partie requérante décide d'augmenter le montant de la taxe, pour les exercices 2017 à 2020, de 60 à 100 euros par emplacement et par an.

L'extrait de cette délibération mentionne qu'elle a été approuvée par le ministre des Pouvoirs locaux, de la Ville, du Logement et de l'Énergie.

4. Le 17 décembre 2019, le conseil communal de la partie requérante adopte un règlement-taxa « sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition » pour les exercices 2020 à 2025.

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

« Vu les articles 41, 162 et 170, § 4, de la Constitution,
Vu les articles L1122-30, L1133-1 et 2, L3131-1, § 1^{er}, 3^o, L3132-1 et L3321-1 à 12 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;
Vu l'article 298 du Code des Impôts sur les Revenus, rendu applicable aux taxes communales en vertu de l'article L3321-12 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation;
Considérant que la loi du 20 février 2017 a modifié l'article 298 du Code des Impôts sur les Revenus en supprimant l'obligation d'un envoi recommandé pour les rappels préalables au commandement par voie d'huissier;
Vu l'Arrêté Royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure devant le Collège des Bourgmestre et Échevins en matière de réclamation contre une imposition;
Considérant cependant que l'envoi d'un rappel par pli recommandé permet à la commune de se ménager une preuve du respect de cette procédure;

Vu les charges qu'entraînent pour la commune l'envoi des rappels préalables aux poursuites, notamment en matière de frais postaux et administratifs;
Considérant qu'il est équitable de faire supporter le coût de cette procédure de rappel par les redevables des taxes communales qui sont en défaut de paiement dans le délai légal et non par l'ensemble des citoyens;
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. 1124-40, § 1-3°;
Vu la communication du projet de délibération au Directeur financier faite en date du 02 décembre 2019;
Vu l'avis favorable remis par le Directeur financier ce même 02 décembre 2019 et joint en annexe;
Considérant la Déclaration de Politique Régionale du 9 septembre 2019;
Considérant que le Gouvernement wallon entend privilégier les politiques durables de revitalisation des quartiers commerçants et des petits commerces dans les centres urbains et les villages (rénovation des devantures, soutien aux marchés dont les marchés couverts permanents) associant les pouvoirs locaux et les commerçants, avec un modèle de proximité et de mixité commerciale;
Attendu que le commerce en centre traditionnel présentera toujours un déficit inhérent d'accessibilité et des embarras de stationnement pour sa clientèle par rapport à l'offre s'étant développée dans des espaces périphériques, et bénéficiant de ses propres espaces de stationnement gratuits; l'objectif d'une telle taxe est de compenser l'avantage intrinsèque des développements commerciaux périphériques;
Vu l'extrait de procès-verbal du Collège communal en date du 05 décembre 2019 décidant de fixer à 150,00 € par emplacement et par an le montant de la taxe en lieu et place des 100,00 €;
Que l'augmentation du taux est motivée expressément par la nécessité d'équilibrer le budget;
Considérant que la ville 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;
Qu'en établissant la présente taxe, la ville de Mons rencontre le but précité;
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 1977);
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 que la ville entend s'approprier les motifs de l'arrêt précité du Conseil d'État;

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 ville 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 ville; qu'il semble légitime de faire participer les propriétaires de ces emplacements au financement d'une partie de ces dépenses;

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, d'une manière générale, il est souhaitable en fonction des accords internationaux souscrits par l'Europe, la Belgique et 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, par leur gratuité, ces emplacements de parking contribuent à encourager les usagers à emprunter leur propre véhicule au profit des transports en commun ou des 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 taxe n'est pas due pour les cinquante premiers emplacements; que cette exonération pour les 50 premiers emplacements est justifiée 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 exonération tend également à favoriser les petits commerces; qu'en outre, le nombre minimal d'emplacements de parking a été aligné sur le décret du 11 mars 1999 relatif au permis d'environnement et ses arrêtés du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 (rubrique 63.21.01.01) en matière de permis d'environnement;

Considérant que l'exonération en faveur des emplacements réservés aux personnes handicapées constitue une mesure sociale d'une part et repose sur la législation y relative (CoDT – Code du Développement Territorial);

Considérant que l'exonération, prévue en faveur des emplacements réservés spécifiquement et accessibles uniquement aux membres du personnel, est justifiée par le fait que ces emplacements ne sont pas productifs de revenus pour l'entreprise de bureaux ou de grande surface, au contraire des emplacements mis à disposition de la clientèle qui, indirectement, peuvent attirer celle-ci ».

Son dispositif est établi comme suit :

« Article 1 :

Il est établi au profit de la ville de Mons, pour les exercices 2020 à 2025, 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 et mis à disposition du public par toute personne physique ou morale exploitant une entreprise de nature industrielle, artisanale, agricole, horticole, commerciale, financière, ou de service, ou exerçant une profession libérale.

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 150,00 € 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.

Article 7 :

L'Administration communale adresse au contribuable une formule de déclaration que celui-ci est tenu de renvoyer, dûment remplie, datée et signée, avant l'échéance mentionnée sur ladite formule. La charge de la preuve du dépôt de celle-ci incombe au contribuable.

À défaut d'avoir reçu cette déclaration, le contribuable est tenu de donner à l'Administration communale tous les éléments nécessaires à la taxation, et ce, au plus tard le 31 décembre de l'exercice d'imposition.

En cas de non-respect des dispositions qui précèdent, sera entamée la procédure de taxation d'office conformément à l'article L3321-6 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation, objet de la délibération du Conseil communal susvisée.

La majoration est fixée à :

Dans le cas d'une première infraction :

majoration de 10 % : dans le cas où le redevable a satisfait dans les délais imposés par la procédure légale de taxation d'office à la demande de renseignements de l'Administration;

majoration de 50 % : dans le cas où le redevable n'a pas satisfait dans les délais imposés par la procédure légale de taxation d'office à la demande de renseignements de l'Administration.

Pour toute autre infraction survenant dans l'exercice courant ou l'exercice suivant :

majoration de 100 %.

Article 8 :

L'établissement de la taxe par la ville ne dispense en rien l'exploitant de satisfaire à ses obligations légales ou réglementaires et de solliciter les autorisations requises en matière d'urbanisme, d'exploitation, d'environnement ou autre, du chef de ses activités.

Cela étant, la taxe est due indépendamment du fait que les autorisations légales ou réglementaires requises précitées aient été obtenues par le contribuable.

Article 9 :

La taxe est perçue par voie de rôle.

Article 10 :

Les clauses concernant l'établissement, le recouvrement et le contentieux sont celles des articles L3321-1 à L3321-12 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation et de l'Arrêté Royal du 12 avril 1999 déterminant la procédure devant le Gouverneur ou devant le Collège des Bourgmestres et Échevins en matière de réclamation contre une imposition provinciale ou communale.

Article 11 :

À défaut de paiement dans les délais impartis, le recouvrement de la taxe s'effectuera conformément à l'article 298 du CIR 92.

Un rappel recommandé sera envoyé au contribuable préalablement au commandement par voie d'huissier.

Les frais de cette mise en demeure fixés à 10,00 € seront à charge du redevable.

Ils seront recouvrés en même temps que la taxe.

Avant l'envoi de cette mise en demeure, le Directeur financier pourra, de manière facultative, envoyer un rappel sans frais par pli simple au contribuable.

Article 12 :

La présente délibération sera transmise au Gouvernement wallon dans le cadre de la tutelle spéciale d'approbation.

Article 13 :

La délibération entrera en vigueur après accomplissement des formalités légales de publication prévues aux articles L1133-1 et -2 du Code de la Démocratie Locale et de la Décentralisation ».

5. Le 23 janvier 2020, le ministre des Pouvoirs locaux, du Logement, et des infrastructures sportives de la Région wallonne décide de ne pas approuver le règlement-taxe du 17 décembre 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 17 décembre 2019 reçue le 24 décembre 2019 par laquelle le Conseil communal de Mons établit, pour les exercices 2020 à 2025, une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition;
Vu la délibération du 17 décembre 2019 reçue le 24 dito par laquelle le Conseil communal de Mons établit, pour les exercices 2020 à 2025, une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition;
Considérant que, si le principe de l'autonomie communale autorise le Conseil communal à lever des impositions et à en fixer les taux dans le but d'obtenir des recettes nécessaires pour assurer la gestion des intérêts locaux dont le pouvoir communal a la charge, il appartient toutefois à l'autorité de tutelle de veiller à ce que les montants fixés par les règlements fiscaux adoptés par cette assemblée n'excèdent pas une limite raisonnable et ne seraient pas de nature à instaurer une rupture de l'uniformité relative aux taux pratiqués en la matière par les autres communes, sous peine d'entraîner une lésion de l'intérêt général;

Considérant que le montant de la taxe applicable pour les exercices 2017 à 2020 était fixé à 100 € par emplacement; que par la présente décision le Conseil communal de la ville de Mons majore ce taux en fixant celui-ci à 150 € par emplacement;

Considérant que ce taux de 150 € par emplacement excède toute limite raisonnable sans motivation particulière, en son préambule, qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la ville de Mons;

Considérant que ce taux est disproportionné et risque de mettre à mal la situation financière des catégories de redevables visés par la taxe qui répercuteront inmanquablement cette augmentation d'impôt sur le citoyen;

Considérant qu'un magasin en périphérie avec 1.000 places de parkings payait 57.000 € par an en 2019; qu'en 2020 avec ce taux majoré il devra s'acquitter d'une somme de 85.500 €;

Considérant qu'en adoptant une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition avec un taux annuel de 150 € par emplacement de parking, il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe;

Considérant que l'adoption de la taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition desservant des immeubles affectés à une activité commerciale pourrait entraver au-delà du raisonnable l'exploitation industrielle et commerciale et, de ce fait, violeraient la liberté de commerce et d'industrie tel que reconnue par les articles II.3. et II.4. du Code de droit économique ; que dans cette mesure, le règlement adopté par le Conseil communal de la Ville de Mons viole la loi;

Considérant en conséquence que la décision en cause du Conseil communal de Mons du 17 décembre 2019 blesse l'intérêt général,

ARRETE :

Article 1^{er} : La délibération du 17 décembre 2019 par laquelle le Conseil communal de Mons établit, pour les exercices 2020 à 2025, une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition n'est pas approuvée. [...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Cet arrêté ministériel du 23 janvier 2020 a été notifié à la partie requérante par un courrier du même jour.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

La partie requérante soulève un moyen unique, pris de la violation des articles 10, 11, 41, 162 et 170 de la Constitution, du principe de l'autonomie fiscale des communes, de la violation des articles L3111-1 à L3115-1 du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL), de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, de l'erreur de fait et de droit dans les motifs de l'acte, de la violation des principes de bonne administration de proportionnalité et de minutie, de l'erreur manifeste d'appréciation et de l'excès de pouvoir.

Elle fait valoir qu'en n'approuvant pas la délibération du 17 décembre 2020 par laquelle son conseil communal établit, pour les années 2020 à 2025, une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition, la partie adverse a porté atteinte à son autonomie fiscale, sans que sa décision ne soit formellement motivée.

Dans sa requête, elle rappelle la portée des articles 41, 162, alinéa 2, et 170, § 4, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution, à la lumière de la jurisprudence du Conseil d'État. Elle expose que, conformément à l'article L3131-1, § 1^{er}, 3°, du CWaDeL, 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, sont soumis à l'approbation du gouvernement, que conformément au paragraphe 5 de cet article, l'approbation peut être refusée pour violation de la loi ou lésion de l'intérêt général et qu'en vertu de l'article L3114-1, alinéa 2, du CWaDeL, « toute décision de l'autorité de tutelle est formellement motivée ».

Selon elle, les motifs de l'acte attaqué ne sont pas adéquats, admissibles, ni pertinents pour fonder l'atteinte à son autonomie fiscale.

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. Elle renvoie à l'enseignement de l'arrêt n° 237.677 du 16 mars 2017, 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 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.

Elle critique, ensuite, le motif selon lequel le taux de la taxe serait disproportionné au regard de la faculté contributive des personnes qui y sont soumises. Elle soutient que l'acte attaqué n'est pas fondé sur une argumentation exacte en fait et en droit, suffisamment claire et étayée. Selon elle, la partie adverse

n'établit pas, autrement que par une pétition de principe, en quoi une taxe annuelle de 150 euros par emplacement de parking serait disproportionnée, d'autant que la taxe est réduite à zéro pour les cinquante premiers emplacements. Elle 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 et dépasserait la faculté contributive des redevables pris dans leur ensemble. Elle observe que la partie adverse critique la majoration de la taxe par rapport aux exercices antérieurs, mais n'opère aucune comparaison avec la capacité contributive des redevables. Il s'agit, selon elle, d'une clause de style. Elle constate que la partie adverse n'a pas tenu compte des considérations émises dans le préambule du règlement, notamment en ce qui concerne l'objectif financier et les objectifs de dissuasion et d'incitation de la taxe.

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. Elle estime que la partie adverse ne le démontre pas de manière précise et étayée et souligne 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.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse rappelle la portée des articles 41, alinéa 1^{er}, et 170, § 4, alinéa 1^{er}, de la Constitution et des articles L1120-30, L3131-1, § 1^{er}, 3°, L3131-1, § 5, et L3114-1, alinéa 2, du CWaDeL.

Elle estime que le motif selon lequel l'autorité de tutelle doit veiller à ce que les montants fixés par les règlements fiscaux n'excèdent pas une limite raisonnable et ne soient pas de nature à instaurer une rupture de l'uniformité relative aux taux pratiqués par les autres communes, est adéquat. Elle souligne qu'il lui appartient de s'assurer, dans le cadre de son contrôle de tutelle, que l'intérêt général n'est pas lésé.

Selon elle, 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 imposer à l'autonomie fiscale communale aucun intérêt supérieur, ce qui reviendrait à la priver de tout contrôle au regard de l'intérêt général. 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^o, 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 reproduit les constats posés dans l'acte attaqué quant à la majoration du taux de la taxe de 100 euros à 150 euros par emplacement et le motif selon lequel « ce taux de 150 € par emplacement excède toute limite raisonnable sans motivation particulière, en son préambule, qui justifierait l'existence d'une situation spécifique dans le chef de la ville de Mons ».

Elle rappelle que la partie requérante l'avait interpellée sur la possibilité d'établir une taxe communale sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition et qu'elle lui avait indiqué qu'une telle taxe ayant été adoptée par les villes de Liège et de Charleroi, « elle pourrait également être acceptée pour la ville de Mons », en l'invitant à s'« inspirer des règlements de Liège et de Charleroi ».

Elle estime avoir ainsi tenu compte des spécificités propres de la partie requérante et avoir considéré qu'elle se trouvait dans une situation similaire aux villes de Liège et Charleroi. Elle relève que la partie requérante s'était inspirée des règlements-taxes établis par ces autres grandes villes, en prévoyant un taux de 100 euros par emplacement pour les exercices 2017 à 2020. Elle relève que, par sa délibération du 17 décembre 2019, la partie requérante a décidé de faire passer le taux annuel de la taxe de 100 à 150 euros, pour les exercices 2020 à 2025. Selon elle, cette augmentation n'est aucunement justifiée par la partie requérante. Elle observe que les motifs de la délibération du 13 décembre 2016 et de celle du

17 décembre 2019 sont identiques et en déduit qu'il n'existe aucune circonstance spécifique avancée par la partie requérante pour justifier cette augmentation.

Elle se réfère à l'arrêt n° 246.221 du 28 novembre 2019, dont elle retient qu'il appartenait à la partie requérante de préciser des spécificités propres pour justifier une augmentation du taux annuel de la taxe de cinquante pourcent.

Elle rejoint la partie requérante en ce qu'elle affirme que « la situation budgétaire d'une commune n'est pas celle de l'autre » et que « le principe d'égalité interdit de traiter de manière identique des personnes morales de droit public se trouvant dans des situations de fait différentes ». Elle en déduit qu'elle doit tenir compte des spécificités propres à chaque commune et veiller ainsi à ce que l'intérêt régional ne soit pas lésé par une rupture de l'uniformité relative des taux pratiqués par les différentes communes, lesquelles ne peuvent être traitées de manière différente si elles se trouvent dans des situations de fait identiques. Elle observe que les villes de Liège et de Charleroi ont maintenu un taux annuel respectif de 100 euros et de 90 euros par emplacement de parking. Selon elle, l'exercice de la tutelle serait contraire au principe d'égalité et de non-discrimination si l'approbation du taux d'une taxe était donnée indifféremment des spécificités de chaque commune, qu'il s'agisse de l'objectif poursuivi par la taxe et de la situation budgétaire ou encore du nombre de contribuables concernés et de leur capacité contributive.

Elle reproduit les motifs de l'acte attaqué concernant la disproportion du taux de la taxe et estime que l'exemple cité suffit à considérer qu'« en adoptant une taxe sur les emplacements de parking mis gratuitement à disposition avec un taux annuel de 150 € par emplacement de parking, il existe une disproportion manifeste entre la taxe établie et les facultés contributives des personnes soumises à la taxe ».

Elle expose que l'ensemble des motifs de l'acte attaqué doivent nécessairement être lus et compris au regard du motif selon lequel la partie requérante ne fait pas valoir une situation spécifique pour justifier l'augmentation du taux annuel de la taxe. Selon elle, outre le fait qu'il existe une disproportion manifeste qui ne peut être raisonnablement admise, la partie requérante ne justifie pas l'augmentation de la taxe par des circonstances particulières. Elle considère que cette augmentation présente un caractère prohibitif et non simplement dissuasif.

Elle estime qu'au regard de ce qui précède, l'auteur de l'acte attaqué expose, à juste titre, l'atteinte potentielle à la liberté de commerce et d'industrie. Elle

soutient que, partant, elle a pu valablement considérer que le taux fixé par la partie requérante viole la loi, outre le fait qu'il lèse l'intérêt régional.

Elle expose que, par cette taxe, les contribuables sont appelés à supporter une charge publique importante qui est manifestement 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 apportée.

Dans son dernier mémoire, la partie adverse revient sur trois motifs de l'acte attaqué.

Elle répète que le motif selon lequel il appartient à l'autorité de tutelle de veiller à ce que le taux de la taxe litigieuse n'excède pas une limite raisonnable et d'éviter que ce taux entraîne une rupture de l'uniformité relative aux taux pratiqués par les autres communes, n'est pas inadéquat. Selon elle, ce motif doit être interprété en ce sens que le contrôle de tutelle doit être exercé de manière à ce que l'acte soumis à un tel contrôle n'entraîne pas une lésion de l'intérêt général, sans le dissocier des autres motifs qui établissent concrètement les raisons pour lesquelles le taux de la taxe litigieuse est susceptible de léser l'intérêt général.

Elle rappelle les motifs spécifiquement relatifs à la majoration du taux de la taxe et à la disproportion qui en résulte par rapport aux facultés contributives des personnes soumises à la taxe, et affirme que l'acte attaqué expose les raisons pour lesquelles la partie adverse estime que le taux de la taxe litigieuse « excède toute limite raisonnable ». Elle observe que l'acte attaqué fait référence au taux précédent de la taxe, et relève que les motifs contenus dans le préambule du règlement-taxa ne permettent de comprendre les raisons de la majoration. Selon elle, il appartenait à la partie requérante de fournir l'ensemble des éléments justifiant une telle augmentation pour lui permettre de vérifier que le taux de la taxe ne lèse pas l'intérêt général. Elle estime qu'il en va d'autant plus ainsi qu'elle avait invité la partie requérante à s'inspirer des règlements des villes de Liège et de Charleroi. Elle observe que l'acte attaqué fait état de ce que le taux de la taxe litigieuse « est disproportionné et risque de mettre à mal la situation financière des catégories de redevables visés par la taxe qui répercuteront inmanquablement cette augmentation d'impôt sur le citoyen ». Elle estime avoir exposé adéquatement les motifs pour lesquels un tel taux est disproportionné, excède la limite du raisonnable et lèse dès

lors l'intérêt général et rappelle l'exemple qui permet, selon elle, d'illustrer cette disproportion.

Elle considère que le fait que le règlement-taxe prévoie une réduction et certaines exonérations n'est pas de nature à justifier une augmentation du taux de la taxe litigieuse de cinquante pourcent, dans la mesure où cette réduction et ces exonérations étaient également prévues par le précédent règlement-taxe qui prévoyait un taux annuel de 100 euros au lieu de 150 euros. Elle ajoute qu'il suffit qu'une partie des personnes soumises au règlement-taxe soit visée par une telle augmentation pour pouvoir valablement considérer qu'il existe une disproportion déraisonnable. Elle répète qu'il existe une disproportion manifeste, en tant que telle, qui ne peut être raisonnablement admise, et qu'en outre la partie requérante ne fait état d'aucun motif particulier qui permettrait de justifier une telle augmentation du taux de la taxe litigieuse. Selon elle, cette augmentation du taux présente un caractère prohibitif et non simplement dissuasif.

Enfin, elle estime, compte tenu de ce qui précède, que le motif selon lequel le taux de la taxe « pourrait » constituer une entrave disproportionnée à la liberté de commerce et d'industrie ne peut être considéré comme inadéquat en raison de ce que cette éventualité ne serait pas démontrée. Elle rappelle que la liberté de commerce et d'industrie est susceptible de faire l'objet d'une limitation « pourvu qu'il existe une justification objective et raisonnable et que la limitation ne soit pas disproportionnée par rapport au but visé ». Selon elle, il revenait à la partie requérante d'apporter une telle justification objective et raisonnable, ce qui n'est pas le cas.

IV.2. Appréciation

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.

Il incombe à l'autorité de tutelle 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.

En l'espèce, le refus d'approbation du règlement-taxé litigieux repose sur plusieurs motifs.

Au titre de l'intérêt général, l'auteur de l'acte attaqué indique qu'il appartient à l'autorité de tutelle, de veiller à ce que les montants fixés par les règlements fiscaux n'excèdent pas une limite raisonnable et n'instaurent pas une rupture de l'uniformité relative des taxes et des taux pratiqués par les autres

communes. Il considère que le taux de 150 euros excède toute limite raisonnable, sans motivation particulière qui justifierait l'existence d'une situation spécifique.

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 l'invitation formulée par la partie adverse à s'inspirer des règlements-taxes édictés par les villes de Liège et de Charleroi, n'emportent l'obligation pour la commune de motiver spécialement, par l'existence d'une situation spécifique, le choix d'un taux supérieur au taux recommandé par l'autorité de tutelle et aux taux choisis par d'autres villes.

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. 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. En exigeant de la requérante de prouver sa spécificité pour avoir le droit d'établir une taxe à un taux supérieur à celui choisi par d'autres villes, la partie adverse a inversé la charge de la preuve. Ce motif est par conséquent inadéquat en ce qu'il se fonde sur une conception erronée du contrôle de tutelle prévu par la Constitution.

L'auteur de l'acte attaqué considère également que le taux de 150 euros risque de mettre à mal la situation financière des redevables visés par la taxe, qui répercuteront inmanquablement cette augmentation d'impôt sur le citoyen, et qu'il existe une disproportion manifeste entre la taxe et les facultés contributives des personnes qui y sont soumises. À cet égard, l'exemple d'un magasin disposant de mille places de parking est cité, en indiquant qu'il payait 57.000 euros en 2019 et devra s'acquitter de 85.500 euros en 2020.

Concernant ce deuxième motif, il n'est pas établi que l'acte attaqué 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.

Au titre de la légalité, 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 de droit économique ».

Le risque, non autrement étayé, d’une violation de la loi, en l’espèce 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 motif ne révèle pas davantage une analyse minutieuse du règlement-taxe, 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, d’une part, de dissuader les usagers d’emprunter leur propre véhicule au profit des transports en commun afin de diminuer les émissions de gaz à effet de serre et autres polluants et, d’autre part, de freiner la délocalisation de la clientèle vers les grandes surfaces commerciales au détriment des commerces de proximité situés en centre-ville, où le stationnement est payant.

Au vu de ces différents éléments, le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. 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 23 janvier 2020 du ministre des Pouvoirs locaux, du Logement et des Infrastructures sportives de la Région wallonne, refusant l’approbation de la délibération du 17 décembre 2019 du conseil communal de la ville de Mons établissant, 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 dans les mêmes formes que l'arrêt ministériel annulé.

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 21 avril 2021, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht