

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.770 du 10 février 2023

A. 236.023/XV-5025

En cause : **la ville de Lessines**, représentée par
son collège communal,
ayant élu domicile chez
M^e Dominique VERMER, avocat,
avenue Tedesco 7
1160 Bruxelles,

contre :

la Région wallonne,
représentée par son Gouvernement,
ayant élu domicile chez
M^e Bénédicte HENDRICKX, avocat,
rue de l'Aurore 52
1000 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 31 mars 2022, la ville de Lessines demande l'annulation de « l'arrêté de la Région wallonne du 27 janvier 2022 tel que refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la ville de Lessines du 16 décembre 2021 établissant une taxe annuelle sur les appareils distributeurs de carburants pour véhicules automobiles ».

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 15 décembre 2022, l'affaire a été fixée à l'audience du 7 février 2023.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Nellie Gravier, *loco* M^e Dominique Vermer, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Bénédicte Hendrickx, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendues en leurs observations.

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

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

III. Faits

1. Le 16 décembre 2021, le conseil communal de la ville de Lessines adopte un règlement-taxe sur les appareils distributeurs de carburants, qui impose, du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, une taxe annuelle sur les appareils distributeurs de carburants pour véhicules automobiles (notamment voitures et camions), accessibles au public et installés sur la voie publique ou sur un terrain privé le long de la voie publique (article 1^{er}).

Il est prévu une taxe de 1.000 euros par « poste client » d'un appareil distributeur de carburants (article 4).

Ce règlement-taxe repose sur les considérants suivants, repris au préambule :

« 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 que les appareils distributeurs de carburants sont une activité économique génératrice de revenus permettant raisonnablement de considérer que les personnes physiques ou morales actives dans ce secteur d'activité disposent des capacités contributives leur permettant de s'acquitter des taxes mises à leur charge ».

2. À une date inconnue, la ville de Lessines communique la délibération du 16 décembre 2021 au ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la Ville, en application de l'article L3131-1, § 1^{er}, 3°, du Code wallon de la démocratie locale et de la décentralisation (CWaDeL).

3. Le 27 janvier 2022, le ministre décide de ne pas approuver cette délibération.

Cet arrêté ministériel est motivé comme suit :

« 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 le décret du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les automates en Région wallonne ;

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

Vu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 janvier 2022 fixant la répartition des compétences entre les Ministres et réglant la signature des actes du Gouvernement;

Vu la délibération du 16 décembre 2021 reçue le 28 décembre 2021 par laquelle le conseil communal de Lessines établit, du 1^{er} janvier 2022 au 31 décembre 2025, une taxe annuelle sur les appareils distributeurs de carburants pour véhicules automobiles (notamment voitures et camions), accessibles au public et installées sur la voie publique ou sur un terrain privé le long de la voie publique ;

Considérant que le décret du 19 novembre 1998 établit au profit de la Région wallonne, une taxe annuelle sur les automates ;

Considérant, qu'au sens du décret susvisé, constituent des automates les appareils distributeurs de carburants accessibles au public, en libre-service pour lesquels le paiement peut être effectué par un système automatisé ;

Considérant que la Cour constitutionnelle, notamment à travers son arrêt n° 89/2010 du 29 juillet 2010, reconnaît qu'une Région peut adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre la compétence des communes d'instaurer une taxe à la condition que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions de la réglementation en cause sur cette matière ne soit que marginale ;

Considérant qu'en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles telle que modifiée à ce jour, la Région wallonne est notamment compétente en matière de politique de l'emploi ;

Considérant que, comme il ressort notamment des travaux parlementaires relatifs au décret du 19 novembre 1998, le choix effectué par la Région wallonne de ne taxer uniquement que les appareils distributeurs de carburants accessibles en

libre-service trouve sa raison d'être dans la volonté de protéger et promouvoir l'emploi dans des secteurs fortement touchés par l'automatisation des tâches ;

Considérant que la Région wallonne n'a pu que constater que l'instauration de taxes ayant le même objet au niveau régional et au niveau communal contrevenait à l'objectif de favoriser l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région ;

Considérant que, pour pallier à ce constat les autorités régionales avaient alors décidé d'indexer le Fonds des communes de telle manière qu'aucune atteinte démesurée ne soit portée aux finances locales ;

Considérant que, par la délibération susvisée, la ville de Lessines instaure une taxe ayant pour objet tant les appareils distributeurs de carburants accessibles en libre-service que ceux pour lesquels la présence de personnel est nécessaire ce qui est radicalement contraire aux politiques supérieures de soutien à l'emploi défendues non seulement par la Région wallonne mais également par le pouvoir fédéral ;

Considérant également que la ville de Lessines ne fait valoir aucun argument particulier pour justifier qu'elle se trouverait dans une situation différente de celles des autres communes wallonnes qui ont, depuis l'entrée en vigueur du décret du 19 novembre 1998, abandonné la taxation des appareils distributeurs de carburants ;

Considérant que la double taxation des appareils distributeurs de carburants, blesse concrètement l'intérêt général dans la mesure où cette taxe évolue dans le champ des activités économiques ; que d'ailleurs, le Conseil d'État reconnaît que l'autorité de tutelle peut prendre en compte la survenance plausible d'un fait comme motivation d'un arrêté fondé sur la violation de l'intérêt général sans avoir à démontrer que ce fait se produira nécessairement (arrêts 32.933 et 32.934 du 30 juin 1989) ; qu'au surplus, la motivation de la violation de l'intérêt général étant à trouver dans la contrariété de cette taxe locale avec des objectifs de politique générale de l'autorité supérieure, on ne voit pas comment ces objectifs pourraient être exprimés par l'autorité supérieure autrement qu'en des termes généraux et donc que des objectifs généraux ne peuvent pas constituer une démonstration concrète d'une violation de l'intérêt général ; qu'à contrario, il faudrait en conclure que l'autorité supérieure de tutelle ne pourrait jamais utiliser un objectif de politique à atteindre pour fonder une mesure de tutelle alors même que la tutelle sur les pouvoirs subordonnés a justement pour fin de permettre que l'intérêt général ne se dissolve pas dans la multitude des intérêts particuliers défendus par chaque commune ;

Considérant que, dans un arrêt n° 182.279 du 23 avril 2008, le Conseil d'État a reconnu les motifs avancés ci-dessus comme étant juridiquement admissibles et justifiant adéquatement la déduction que l'autorité de tutelle en a tirée quant à une atteinte de l'intérêt général et régional par, notamment, la délibération de la ville d'Andenne adoptée le 6 juillet 2001 et établissant une taxe sur les appareils distributeurs de carburants ;

Considérant que la décision du conseil communal de Lessines du 16 décembre 2021 susvisée blesse l'intérêt général et régional ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Il est notifié à la ville de Lessines par un courrier du 27 janvier 2022.

IV. Moyen unique

IV.1. Thèses des parties

A. La requête

1. Le moyen unique 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 l'article L3114-1 du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, du décret du 19 novembre 1998 établissant une taxe annuelle sur les automates, de l'erreur dans les motifs, du défaut de motivation interne, de l'erreur manifeste d'appréciation, des principes de bonne administration et de minutie, ainsi que de l'excès de pouvoir ».

2. À titre de préambule, sur la « Pluralité de motifs - Irrégularité d'un des motifs », la partie requérante soutient que l'illégalité d'un seul motif de l'acte attaqué justifie l'annulation de celui-ci.

3. Dans une première branche, intitulée « motif de refus pris de l'existence du décret du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les automates en Région wallonne », elle expose que l'acte attaqué est notamment motivé par l'existence préalable dudit décret et estime qu'il y est appréhendé comme étant une réglementation qui a pour effet, sur la base des pouvoirs implicites de la Région, de restreindre de manière générale et abstraite la compétence des communes d'instaurer une taxe comparable.

Elle fait valoir qu'en l'espèce, aucune norme législative n'a été adoptée, par application de l'article 170, § 4, de la Constitution combiné, le cas échéant, avec l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, avec pour objectif (ou pour effet) de limiter l'autonomie fiscale des communes en matière de taxation des appareils distributeurs de carburants.

Elle en déduit qu'aucune loi ni aucun décret ne limite l'autonomie fiscale des communes en matière d'automates et que ce motif de refus est, partant, irrégulier.

4. Dans une deuxième branche, intitulée « motif de refus pris de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle n° 89/2010 du 29 juillet 2010 », elle affirme que l'acte attaqué procède d'une interprétation erronée de cet arrêt, lequel reconnaît qu'une région peut adopter une réglementation qui aurait pour effet de

restreindre la compétence des communes d'instaurer une taxe à la condition que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions de la réglementation en cause sur cette matière ne soit que marginale.

Elle fait valoir que, dans les affaires qui ont amené la Cour constitutionnelle à examiner l'usage par une région de ses pouvoirs implicites en matière de limitation du pouvoir fiscal des communes, il a toutefois été systématiquement constaté que la région concernée avait formellement adopté un décret interdisant aux communes de lever une taxe identique. Elle analyse les arrêts n^{os}105/2015 du 16 juillet 2015 et 89/2010 précité de la Cour constitutionnelle et compare les régimes juridiques litigieux dans ces affaires avec le décret wallon du 19 novembre 1998, précité. Elle soutient que ce dernier décret se limite à instaurer un impôt régional wallon sur les automates, sans créer un système dont les modalités seraient telles que les communes ne disposeraient plus d'aucune possibilité de lever une taxe propre sur les automates dans le cadre de leur compétence fiscale. Elle écrit que considérer le contraire reviendrait à prétendre que tout décret créant un impôt régional aurait pour effet d'interdire aux communes wallonnes d'instaurer des taxes ayant le même objet, ce qui constituerait, le cas échéant, une violation flagrante de l'autonomie fiscale des communes et de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, qui subordonne à l'adoption d'une loi toute limitation à la compétence fiscale des communes, étant entendu que la nécessité de la limitation légale doit être démontrée.

Elle conclut que l'acte attaqué n'est pas adéquatement motivé en tant qu'il s'appuie sur une prétendue limitation de l'autonomie fiscale des communes par application des pouvoirs implicites. Elle est d'avis que ces motifs irréguliers justifient à eux seuls l'annulation de l'acte attaqué.

5. Dans une troisième branche, intitulée « motif de refus pris de la contrariété aux “politiques supérieures de soutien à l'emploi” », elle déduit de l'acte attaqué que son auteur entend imposer sa propre ligne de conduite en matière de fiscalité relative aux automates, en empêchant les communes de taxer les distributeurs de carburants notamment lorsque du personnel est nécessaire. Elle estime que la partie adverse vise ainsi clairement à uniformiser les conditions d'imposition d'une taxe entre les communes et, partant, 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, ce qui ne se peut.

Elle soutient 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 que le raisonnement retenu dans l'arrêt n° 245.529 du 25 septembre 2019 doit être transposé *mutatis mutandis* dans le cas d'espèce puisque la partie adverse admet explicitement que l'approbation du règlement-taxi litigieux est refus en raison de ce qu'il est « radicalement contraire aux politiques supérieures de soutien à l'emploi défendues non seulement par la Région wallonne mais également par le pouvoir fédéral ».

Elle écrit qu'au final, l'auteur de l'acte attaqué énonce le principe selon lequel toute taxe sur les appareils distributeurs de carburants, dès lors qu'« elle évolue dans le champ des activités économiques », blesse nécessairement l'intérêt général, sans qu'il soit nécessaire de prendre en considération les particularités de la taxe considérée, de la commune qui l'instaure et de l'environnement dans lequel elle s'inscrit. Elle est d'avis que cette motivation traduit que la partie adverse outrepassa, de manière à première vue assumée, ses compétences dans l'exercice de sa tutelle sur les règlements-taxi communaux. Elle soutient que cette intervention conduit à un automatisme total dans l'application d'une nouvelle norme à des situations individuelles. Elle y voit une nouvelle norme, constitutive d'une interdiction absolue faite aux communes, de manière générale et abstraite, d'instaurer une taxe sur les automates sous prétexte qu'elle est nécessairement contraire à l'objectif général de favoriser l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région, cet objectif se déduisant lui-même des travaux parlementaires du décret du 19 novembre 1998, précité.

Elle considère que, ce faisant, l'auteur de l'acte attaqué instaure ni plus ni moins une exception à la compétence fiscale des communes, dont il essaie de démontrer la nécessité par référence à ses politiques générales et régionales en matière de développement économique ou de soutien à l'emploi.

Si elle admet que de telles exceptions, « dont la nécessité est démontrée », sont possibles, elle observe qu'elles supposent l'adoption préalable d'une loi fédérale ou, à tout le moins, d'un décret fondé sur les pouvoirs implicites.

Elle conclut que ce motif est incontestablement irrégulier en ce qu'il excède les compétences de l'autorité de tutelle, de sorte qu'il suffit, également et à lui seul, à justifier l'annulation de l'acte attaqué.

B. Le mémoire en réponse

1. Sur la première branche, la partie adverse rappelle le motif de l'acte attaqué portant sur l'absence de motivation de la délibération du conseil communal de la ville de Lessines quant au fait que la partie requérante se trouverait dans une situation différente de celles des autres communes wallonnes. Elle y voit la raison pour laquelle l'autorité de tutelle estime que la double taxation des appareils distributeurs de carburants blesse concrètement l'intérêt général.

Elle écrit que si l'établissement d'un impôt communal est, en vertu de la Constitution, notamment de ses articles 41, 162 et 170, § 4, 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, il n'en demeure pas moins que sous le contrôle de l'autorité de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne peut violer la loi ou blesser l'intérêt général. Ainsi, elle rappelle que la large autonomie fiscale que le constituant a reconnu aux communes n'est pas absolue mais se voit limitée par la tutelle administrative fondée sur l'intérêt général, dont l'autorité de tutelle doit assurer la sauvegarde.

Elle fait valoir qu'il appartient au Conseil d'État de vérifier si les motifs figurant dans la décision de l'autorité de tutelle résultent bien d'un examen concret des circonstances de la cause et ressortent du dossier administratif. Elle rappelle que l'autorité de tutelle ne peut être censurée que lorsqu'elle fait un usage abusif et déraisonnable de son pouvoir d'appréciation de l'intérêt général ou régional.

Elle estime que les motifs contenus dans l'arrêté attaqué sont admissibles et justifient adéquatement la déduction que l'autorité de tutelle en a tirée quant à une atteinte à l'intérêt général et régional. Elle considère que l'autorité de tutelle a veillé à ce que la nature ou l'importance des impositions communales ne préjudicient pas une sphère d'intérêt plus large et a estimé que l'instauration de taxes ayant le même objet au niveau régional et communal contrevient à l'objectif de favoriser l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la Région.

Elle conclut que le premier motif de refus est régulier, en sorte que la première branche n'est pas fondée.

2. Sur la deuxième branche, elle se réfère à certains considérants de l'arrêt n° 89/2010 du 29 juillet 2010 de la Cour Constitutionnelle, ainsi qu'à plusieurs extraits des travaux préparatoires du décret du 19 novembre 1998 (Rapport présenté au nom de la commission du Budget, des Affaires générales et des Relations extérieures, *Doc.*, Parl. w., 1997-1998, n° 413, 15 octobre 1998), dont il ressort, selon elle, la volonté d'assurer une approche régionale de la taxation des automates au vu de l'hétérogénéité actuelle du système de taxation.

Elle conclut que c'est à raison que l'auteur de l'acte attaqué se réfère à l'arrêt n° 89/2010, précité, de sorte que le deuxième motif est régulier.

3. Sur la troisième branche, elle expose que l'auteur de l'acte attaqué n'a pu que constater que la délibération de la requérante instaure une taxe qui a pour objet tant les appareils distributeurs de carburants accessibles en libre-service que ceux pour lesquels la présence de personnel est nécessaire. Elle affirme qu'une telle attitude est radicalement contraire aux politiques supérieures de soutien à l'emploi défendue par l'autorité fédérale et la Région wallonne. Elle expose que l'auteur de l'acte attaqué se réfère en cela au décret du 19 novembre 1998 et à ses travaux parlementaires qui montrent que le choix effectué par la Région wallonne est de ne taxer que les appareils distributeurs de carburants accessibles en libre-service, et ce dans le but de protéger et promouvoir l'emploi dans des secteurs fortement touchés par l'automatisation des tâches.

Elle soutient que cette double taxation blesse l'intérêt général de manière concrète dans la mesure où cette taxe évolue dans le champ des activités économiques.

Elle estime qu'il appartenait à l'autorité de tutelle de veiller à ce que la nature ou l'importance des impositions communales ne blessent pas une sphère d'intérêt plus large qui est celle, en l'espèce, de l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région. Elle observe qu'en raison du caractère radicalement contraire de cette taxe par rapport aux politiques de défense de l'emploi qui sont soutenues et initiées par la Région wallonne, l'auteur de l'acte attaqué a intentionnellement veillé à ne pas inclure ce type de distributeurs de carburants dans son décret.

Elle conclut que la troisième branche du moyen unique n'est pas fondée.

C. Le mémoire en réplique

Sur la première branche

La partie requérante admet que la commune qui instaure une taxe doit être en mesure de justifier ses choix en lien avec sa propre situation. Elle soutient qu'en l'espèce, le dossier du règlement-taxe litigieux comporte une telle motivation matérielle. Elle conteste, en revanche, que dans l'exercice de leurs compétences fiscales souveraines, les communes doivent justifier – dans le préambule du règlement notamment – leurs taxes par rapport à la situation des autres communes pour démontrer qu'elles se trouveraient « dans une situation différente ».

Elle critique que, plus fondamentalement et en toute hypothèse, l'auteur de l'acte attaqué ait considéré que le décret du 19 novembre 1998, précité, comportait une limitation à la compétence fiscale des communes, dont la nécessité aurait été démontrée par le législateur.

Sur la deuxième branche

Elle maintient que le renvoi à l'arrêt n° 89/2010, précité, constitue un motif de l'acte qui a contribué à la prise de décision alors qu'il ne peut être adéquatement invoqué dans le cas d'espèce. Elle soutient que la référence faite par l'auteur de l'acte attaqué à cet arrêt suggère de manière certaine qu'il estime pouvoir s'appuyer, pour justifier son refus d'approbation, sur une norme régionale qui aurait limité l'autonomie fiscale des communes wallonnes de manière générale et abstraite, et plus précisément sur le décret du 19 novembre 1998, qui aurait une telle portée.

Sur la troisième branche

Elle rappelle que la volonté assumée de la partie adverse d'exercer ses pouvoirs de tutelle par l'affirmation de la supériorité de ses politiques régionales sur les politiques d'intérêt local menées par les communes est pourtant régulièrement censurée par le Conseil d'État.

Elle soutient qu'il est totalement indifférent que l'objectif de soutien à l'emploi poursuivi par la partie adverse – au demeurant de manière légitime – ait justifié, selon les travaux préparatoires, l'adoption d'un décret instaurant une taxe régionale wallonne sur les automates, en date du 19 novembre 1998 puisque cet objectif n'a pas amené le législateur wallon à combiner son nouvel impôt avec une prohibition faite aux collectivités locales d'exercer leurs compétences fiscales dans la même matière.

Elle considère qu'il est également sans intérêt pour la solution du présent litige de vérifier dans quelle mesure elle a motivé, ou pourrait justifier à l'aide de son dossier, qu'elle se trouverait dans une situation différente de celle des autres communes wallonnes qui auraient – d'après la partie adverse – abandonné la taxation des appareils distributeurs de carburants.

Elle souligne qu'il est de jurisprudence constante qu'il appartient à l'autorité de tutelle d'examiner, au cas par cas, concrètement et précisément en quoi une taxe communale serait contraire à l'intérêt général et non pas, inversement, à la commune de justifier qu'au regard de l'ensemble des politiques régionales ou des objectifs d'intérêt général poursuivis par la Région, sa situation serait différente de celles des autres communes.

Elle concède qu'il est possible que la politique de la commune, notamment fiscale, soit différente des politiques « supérieures » de soutien à l'emploi ou au développement économique qui sont défendues par la Région. Mais elle est d'avis que ces différences de politiques sont normales dans le système institutionnel belge et ne sont pas de nature à lui interdire de développer sa fiscalité communale en fonction de sa propre situation et de ses propres choix politiques, étant entendu que la seule circonstance qu'elle évolue « dans le champ des activités économiques » ne justifie pas une lésion de l'intérêt général. Elle estime qu'il en est d'autant plus ainsi qu'elle n'aperçoit pas dans quelle mesure la taxe litigieuse empêche le décret du 19 novembre 1998 de sortir ses effets incitatifs ou dissuasifs au regard des montants des taxes régionales auxquelles les contribuables s'exposent.

D. Le dernier mémoire de la partie adverse

La partie adverse estime tout d'abord que l'arrêt n° 245.529 du 25 septembre 2019 n'est pas transposable en l'espèce dès lors qu'il s'agissait de l'augmentation du taux de la taxe sur les carrières et que rien ne permettait de comprendre les raisons pour lesquelles la taxe n'aurait pas pu être augmentée à la hauteur préconisée par la commune.

En revanche, elle insiste sur la référence à l'arrêt n° 182.279 du 23 avril 2008 lequel concernait notamment l'imposition de taxes sur les appareils distributeurs de carburants, que cite l'acte attaqué.

Elle observe que le Conseil d'État, dans cette affaire, a pris en considération à la fois le motif lié à l'émergence d'un environnement favorable au

dynamisme économique de la région mais a également tenu compte du fait que les résolutions de la ville ne s'appuyaient sur aucune motivation particulière en leur préambule qui justifiaient l'existence d'une situation spécifique, sans y voir pour autant un renversement de la charge de la preuve.

Elle constate qu'en l'espèce, la délibération du conseil communal du 16 décembre 2021 fait également état de la situation financière de la commune sans davantage de précision. Elle considère qu'exiger que l'arrêté litigieux explicite en quoi la taxe annuelle de 1.000 euros aurait pour conséquence de remettre en cause l'objectif de favoriser l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région, revient à imposer à l'auteur de l'acte d'indiquer les motifs de ses motifs alors que l'arrêté litigieux permet de comprendre aisément et concrètement qu'en taxant les appareils en libre-service et ceux où du personnel est requis, le règlement taxe de la partie requérante blesse une sphère d'intérêt plus large qui est celle de l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région. Elle ne voit pas comment motiver davantage une telle décision.

Elle soutient que, comme dans l'arrêt précité, cette motivation est d'autant plus admissible que l'affirmation de la ville requérante ne ressort pas des délibérations du conseil communal et que rien ne vient justifier l'existence d'une situation spécifique dans le chef de cette ville.

Enfin, elle affirme que l'autorité de tutelle est en droit d'exiger de la partie requérante de prouver sa spécificité pour avoir le droit d'établir une taxe sur les appareils distributeurs de carburants notamment en libre-service au contraire d'autres communes, comme l'a relevé le Conseil d'État dans l'arrêt précité.

IV.2. Examen

1. En vertu de l'article L3114-1, alinéa 2, du Code wallon de la démocratie locale (Cwadel), « Toute décision de l'autorité de tutelle est formellement motivée ».

Lorsqu'une décision administrative se fonde sur plusieurs motifs et en l'absence de précision sur le caractère déterminant de chacun de ceux-ci, ces motifs apparaissent également nécessaires et l'illégalité de l'un d'entre eux suffit à entraîner celle de l'intégralité de l'acte attaqué. Le Conseil d'État ne peut, sous peine, d'empiéter sur le pouvoir d'appréciation de l'administration, déterminer si, en l'absence d'un de ces motifs, celle-ci aurait pris la même décision.

Ce n'est que lorsque le motif critiqué apparaît, compte tenu de son économie générale, comme étant largement surabondant et comme n'étant certainement pas déterminant de la décision prise que le moyen pris de l'illégalité de ce motif doit être rejeté.

2. Le préambule de l'acte attaqué est rédigé comme suit :

« Considérant que le décret du 19 novembre 1998 établit au profit de la Région wallonne, une taxe annuelle sur les automates ;

Considérant, qu'au sens du décret susvisé, constituent des automates les appareils distributeurs de carburants accessibles au public, en libre-service pour lesquels le paiement peut être effectué par un système automatisé ;

Considérant que la Cour constitutionnelle, notamment à travers son arrêt n° 89/2010 du 29 juillet 2010, reconnaît qu'une Région peut adopter une réglementation qui aurait pour effet de restreindre la compétence des communes d'instaurer une taxe à la condition que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions de la réglementation en cause sur cette matière ne soit que marginale ;

Considérant qu'en vertu de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles telle que modifiée à ce jour, la Région wallonne est notamment compétente en matière de politique de l'emploi ;

Considérant que, comme il ressort notamment des travaux parlementaires relatifs au décret du 19 novembre 1998, le choix effectué par la Région wallonne de ne taxer uniquement que les appareils distributeurs de carburants accessibles en libre-service trouve sa raison d'être dans la volonté de protéger et promouvoir l'emploi dans des secteurs fortement touchés par l'automatisation des tâches ;

Considérant que la Région wallonne n'a pu que constater que l'instauration de taxes ayant le même objet au niveau régional et au niveau communal contrevenait à l'objectif de favoriser l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région ;

Considérant que, pour pallier ce constat les autorités régionales avaient alors décidé d'indexer le Fonds des communes de telle manière qu'aucune atteinte démesurée ne soit portée aux finances locales ;

Considérant que, par la délibération susvisée, la ville de Lessines instaure une taxe ayant pour objet tant les appareils distributeurs de carburants accessibles en libre-service que ceux pour lesquels la présence de personnel est nécessaire ce qui est radicalement contraire aux politiques supérieures de soutien à l'emploi défendues non seulement par la Région wallonne mais également par le pouvoir fédéral ;

Considérant également que la ville de Lessines ne fait valoir aucun argument particulier pour justifier qu'elle se trouverait dans une situation différente de celles des autres communes wallonnes qui ont, depuis l'entrée en vigueur du décret du 19 novembre 1998, abandonné la taxation des appareils distributeurs de carburants ;

Considérant que la double taxation des appareils distributeurs de carburants, blesse concrètement l'intérêt général dans la mesure où cette taxe évolue dans le champ des activités économiques ; que d'ailleurs, le Conseil d'État reconnaît que l'autorité de tutelle peut prendre en compte la survenance plausible d'un fait comme motivation d'un arrêté fondé sur la violation de l'intérêt général sans avoir à démontrer que ce fait se produira nécessairement (arrêts 32.933 et 32.934 du 30 juin 1989) ; qu'au surplus, la motivation de la violation de l'intérêt général étant à trouver dans la contrariété de cette taxe locale avec des objectifs de politique générale de l'autorité supérieure, on ne voit pas comment ces objectifs pourraient être exprimés par l'autorité supérieure autrement qu'en des termes généraux et donc que des objectifs généraux ne peuvent pas constituer une démonstration concrète d'une violation de l'intérêt général ; qu'*a contrario*, il faudrait en conclure que l'autorité supérieure de tutelle ne pourrait jamais utiliser un objectif de politique à atteindre pour fonder une mesure de tutelle alors même que la tutelle sur les pouvoirs subordonnés a justement pour fin de permettre que l'intérêt général ne se dissolve pas dans la multitude des intérêts particuliers défendus par chaque commune ;

Considérant que, dans un arrêt n° 182.279 du 23 avril 2008, le Conseil d'État a reconnu les motifs avancés ci-dessus comme étant juridiquement admissibles et justifiant adéquatement la déduction que l'autorité de tutelle en a tirée quant à une atteinte de l'intérêt général et régional par, notamment, la délibération de la ville d'Andenne adoptée le 6 juillet 2001 et établissant une taxe sur les appareils distributeurs de carburants ;

Considérant que la décision du conseil communal de Lessines du 16 décembre 2021 susvisée blesse l'intérêt général et régional ».

3. Le décret du 19 novembre 1998 établissant une taxe annuelle sur les automates vise notamment les « appareils distributeurs de carburants accessibles au public, en libre-service pour lesquels le carburant peut être payé par un système automatisé ».

Il n'y est pas expressément prévu une interdiction dans le chef d'autres pouvoirs fiscaux, dont les communes, de taxer ces mêmes appareils distributeurs de carburants ou d'autres dispositifs. Il n'en résulte pas non plus une impossibilité matérielle pour les autres pouvoirs fiscaux, dont les communes, de décider d'une nouvelle taxe. Partant, ce décret ne constitue pas une réglementation portant exception à l'autonomie fiscale communale.

Cependant, la partie adverse ne soutient un tel argument ni dans l'acte attaqué ni dans ses écrits de procédure. L'autorité de tutelle rappelle tout au plus l'existence du décret du 19 novembre 1998, la jurisprudence de la Cour constitutionnelle encadrant strictement les prérogatives des régions pour restreindre l'autonomie fiscale, la compétence régionale en matière de politique de l'emploi, avant d'estimer « que l'instauration de taxes ayant le même objet au niveau régional et au niveau communal contrevenait à l'objectif de favoriser l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région ». Elle rappelle ainsi son choix de ne taxer que les appareils distributeurs de carburants accessibles

en libre-service dans le but de protéger et promouvoir l'emploi dans des secteurs fortement touchés par l'automatisation des tâches ».

Ainsi, les motifs de l'acte attaqué spécifiques au décret du 19 novembre 1998 et à la jurisprudence précitée de la Cour constitutionnelle ne peuvent se comprendre qu'en tant qu'ils participent à la conclusion selon laquelle l'initiative fiscale de la partie requérante contrevient à l'objectif régional poursuivi.

4. 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.

5. 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 ».

6. 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.

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.

7. En l'occurrence, le règlement-taxe litigieux prévoit une taxe annuelle de 1.000 euros par « poste client » d'un appareil distributeur de carburants, sans distinguer les appareils « en libre-service » et ceux « pour lesquels la présence de personnel est nécessaire ».

Cette mesure fiscale diffère de celle fixée par le législateur wallon dans le décret du 19 novembre 1998 instaurant une taxe sur les automates en Région wallonne. Cependant, cette seule circonstance n'autorise pas l'auteur de l'acte attaqué à restreindre l'autonomie fiscale de la partie requérante, au motif que la taxe communale envisagée ne s'inscrit pas dans sa politique générale fixée au niveau régional.

Du reste, même à admettre que l'auteur de l'acte attaqué puisse faire primer ses propres enjeux politiques, *quod non*, il n'opère pas d'examen concret des circonstances de l'espèce permettant de conclure que la mesure fiscale litigieuse est effectivement de nature à emporter une remise en cause des intérêts économiques poursuivis. Ainsi, il n'explicite pas en quoi la taxe annuelle de 1.000 euros concernée a pour conséquence de remettre en cause « l'objectif de favoriser l'émergence d'un environnement favorable au dynamisme économique de la région ».

8. En outre, 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-taxé, parce qu'il viole la loi ou lèse l'intérêt général.

En exigeant de la commune requérante de prouver sa spécificité pour avoir le droit d'établir une taxe sur les appareils distributeurs de carburants, alors que les autres communes ont abandonné une telle taxation, la partie adverse inverse 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.

De même, considérer que toute double taxation blesse concrètement l'intérêt général en ce qu'elle évolue dans le champ des activités économiques porte atteinte à l'autonomie fiscale communale dès lors qu'une commune se voit interdire de prélever une taxe pour une activité déjà soumise à une taxe régionale.

9. Enfin, dans l'espèce qui a été jugée dans l'arrêt n° 182.279 du 23 avril 2008, les règles de tutelle d'approbation étaient organisées par l'article 16 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, le collège provincial étant l'autorité compétente pour l'exercer, et non par l'actuel article L3131-1 du CWaDeL. Le contenu de ces dispositions n'est pas identique, notamment en ce que l'article 16 du décret précité énonce que l'approbation d'un règlement fiscal peut être refusée pour violation de la loi et lésion de l'intérêt général et régional, en précisant que « sont considérés comme tels, les actes violant les principes d'une bonne administration ou qui sont contraires à l'intérêt de toute autorité supérieure », de sorte que les motifs de cet arrêt ne sont pas transposables en l'espèce.

10. Le moyen unique est fondé.

V. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 770 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

PAR CES MOTIFS,

LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêté du ministre du Logement, des Pouvoirs locaux et de la ville de la Région wallonne du 27 janvier 2022 refusant d'approuver la délibération du conseil communal de la ville de Lessines du 16 décembre 2021 établissant une taxe annuelle sur les appareils distributeurs de carburants pour véhicules automobiles est annulé.

Article 2.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 22 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée à la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 10 février 2023, par :

Anne-Françoise Bolly,
Frédéric Gosselin,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly