

ROYAUME DE BELGIQUE.

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Travaux publics de la Région wallonne, le 9 mai 1995, d'une demande d'avis sur un avant-projet de décret "portant approbation de l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'eurovignette ainsi qu'aux droits d'usage routiers et redevances liées à l'usage des routes et de leurs dépendances", a donné le 24 octobre 1995 l'avis suivant :

1. L'article 170, § 2, de la Constitution attribue aux Régions une compétence fiscale propre.

Cette attribution résulte de son premier alinéa, aux termes duquel aucun impôt au profit de la Communauté ou de la Région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 134.

Le second alinéa de ce même article 170, § 2, réserve toutefois à la loi le pouvoir de déterminer, relativement à ces impositions, les exceptions dont la nécessité est démontrée.

Une loi ordinaire peut dès lors, en vertu de cette disposition, déterminer, en quelque sorte préventivement, quels impôts ne peuvent pas être levés par les Communautés et les Régions; elle peut de même supprimer ou limiter un impôt déjà établi par une Communauté ou une Région, si la nécessité en est démontrée (1).

L'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution charge ainsi le législateur fédéral d'assurer, en fonction des nécessités, la régulation de la fiscalité des entités fédérées, et organise en conséquence le partage de la compétence fiscale par une hiérarchie de normes, puisqu'il attribue à la loi le pouvoir de restreindre l'application de décrets ou ordonnances établissant des impôts.

(1) Arrêt de la Cour d'arbitrage n° 47 du 25 février 1988, considérant 6.B.2.

Il s'agit par conséquent d'une règle établie par la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

2. L'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne permet pas de conclure d'accord de coopération qui ne serait pas conforme aux règles établies par la Constitution pour déterminer ces compétences respectives.

Un accord de coopération dont la conclusion entraînerait l'abandon, le dessaisissement ou le transfert de compétences ne pourrait pas plus trouver de fondement dans l'article 92bis de la loi spéciale que dans les dispositions constitutionnelles répartitrices de compétences qu'il méconnaîtrait. L'assentiment législatif ne pourrait remédier à semblable inconstitutionnalité (1).

L'accord qui fait en l'occurrence l'objet des avant-projets de loi et de décret d'assentiment ne peut donc être considéré comme entrant dans le champ d'application de l'article 92bis de la loi spéciale que s'il n'implique aucune renonciation ni restriction à l'exercice, par le législateur fédéral, de la compétence que lui confère l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution. Le

(1) Avis de la section de législation sur un projet de loi "modifiant la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles", donné le 13 juillet 1988, doc. parl., Chambre, n° 516/1 - 1988, pp. 51-52; arrêt de la Cour d'arbitrage n° 17/94 du 3 mars 1994, considérant B.5.3.

législateur ordinaire doit en effet demeurer libre de s'acquitter de la mission régulatrice que lui confie cette disposition, dès lors que la nécessité d'une intervention législative est démontrée. Il est par conséquent exclu de faire conventionnellement dépendre l'exercice de cette compétence d'une condition supplémentaire, qu'il s'agisse, comme en l'occurrence, de la conclusion d'un nouvel accord de coopération, qui aurait alors pour objet la "restitution" au législateur fédéral de ce pouvoir qu'il tient directement de la Constitution, ou encore de quelque forme d'acquiescement des Régions à une initiative législative particulière visant à mettre en oeuvre l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

3. Pour déterminer si l'accord et, partant, les avant-projets de loi et de décret d'assentiment sont conformes à cette règle de répartition des compétences et trouvent ainsi à se fonder sur l'article 92bis de la loi spéciale, il s'impose dès lors de procéder à son examen pour s'assurer qu'il ne comporte aucun engagement de l'autorité fédérale à ne pas légiférer en application de l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution.

3.1. L'autorité fédérale s'engage, aux termes de l'article 1er, alinéa 1er, de l'accord, à ne pas étendre le droit d'usage routier établi par la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale

.../...

d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, à des véhicules qui n'y sont pas assujettis en vertu de l'article 3 de cette loi.

Le préambule de l'accord donne de l'alinéa 1er de l'article 1er le commentaire suivant :

"L'alinéa 1er de cet article n'est pas le simple rappel de l'article 2bis de la loi du 27 décembre 1994, modifiée par la loi du [10 avril 1995 (1)], puisqu'il implique que l'Autorité fédérale ne peut pas étendre l'eurovignette à d'autres véhicules que ceux visés à l'article 3 de la même loi sans modification préalable adéquate du présent accord de coopération".

L'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, (2) de la Constitution dispose :

"Dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les Conseils ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui

-
- (1) L'article 2bis de la loi précitée du 27 décembre 1994 dispose : "L'Etat et les Communautés ne sont pas autorisés à lever le droit d'usage routier visé à l'article 2 sur les véhicules et ensembles de véhicules autres que ceux visés à l'article 3, à percevoir des centimes additionnels sur de tels droits ou à accorder des remises sur ceux-ci".
- (2) Lire actuellement article 170 de la Constitution coordonnée.

.../...

font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci".

L'engagement conventionnel de l'autorité fédérale de ne pas étendre l'eurovignette à des véhicules non visés par la loi du 27 décembre 1994 procède de l'intention de réserver en propre cette compétence fiscale aux Régions, non par une modification de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions mais par le biais de l'assentiment à un accord de coopération - ce qui ne peut se faire.

3.2. Selon l'article 1er, alinéa 1er, de l'accord, l'autorité fédérale s'engage en outre à ne pas "accorder des remises sur de tels droits s'ils étaient levés par une Région sur des véhicules non visés à l'article 3 de la loi du 27 décembre 1994".

De telles remises sur des impôts établis par une Région ne sauraient être accordées par l'autorité fédérale autrement que par une loi fondée sur l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution; cet engagement ne peut donc se comprendre que comme une renonciation à l'exercice de la compétence attribuée par cette disposition constitutionnelle, dont il contrarie par conséquent directement l'application.

4. Tous ces éléments permettent de conclure que l'intention des parties a été de prendre des dispositions

.../...

par voie conventionnelle au sujet de la compétence visée à l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution. C'est d'ailleurs ce qui ressort indubitablement des explications fournies à ce sujet par les délégués du Gouvernement fédéral :

"En tout état de cause on croit devoir souligner que l'accord de coopération implique que, sans modification préalable adéquate de ses dispositions :

- L'Autorité fédérale ne fera pas usage en la matière, au-delà de ce qui existe, de la compétence accordée par l'article 170, § 1, de la Constitution;
- de même, aucune Région n'invoquera l'article 170, § 2, alinéa 1er, de la Constitution et
- enfin, l'Autorité fédérale ne compromettra pas cet équilibre en actionnant l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution".

L'accord viole en cela une règle établie par la Constitution pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions, et, partant, excède le champ d'application de l'article 92bis de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Les chambres réunies étaient composées de :

Messieurs	W. DEROOVER,	président de chambre, président,
	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	D. VERBIEST,	
	C. WETTINCK,	conseillers d'Etat,
	P. LEMMENS,	
	P. LIENARDY,	
	J. GIJSSELS,	
	J. van COMPERNOLLE,	assesseurs de la
	A. ALEN,	section de législation,
	J.-M. FAVRESSE,	
Mesdames	F. LIEVENS,	greffiers.
	M. PROOST,	

Les rapports ont été présentés par MM. J.-L. PAQUET et B. SEUTIN, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées et exposées par MM. B. THYS et X. DELGRANGE, référendaires adjoints.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

F. LIEVENS.

W. DEROOVER.