

ROYAUME DE BELGIQUE

- - - - -

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

- - - - -

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi et de la Formation de la Région wallonne, le 24 février 1998, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "instaurant une taxe sur les logements abandonnés en Région wallonne", a donné le 22 juin 1998 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

I. Quant à la compétence fiscale de la Région

Selon l'exposé des motifs,

"... la réforme institutionnelle de 1980 a ouvert pour les Régions les pistes d'une autonomie fiscale qui se sont élargies lors de la réforme de 1989"

et le projet de décret repose

"... sur la mise en place d'une taxation des logements inhabitables, inachevés ou inoccupés",

cette démarche s'inscrivant "dans le prolongement du pacte de paix fiscale avec les pouvoirs locaux" (1).

Invité à préciser la justification de la compétence fiscale régionale, le délégué du ministre a fourni les explications qui sont reproduites ci-dessous, en raison de leur pertinence et parce qu'elles complètent utilement l'exposé des motifs, dont le Conseil économique et social de la Région wallonne, en abrégé C.E.S.R.W., avait déjà regretté le caractère trop succinct dans son avis du 8 décembre 1997.

(1) Sur ce "pacte", voyez néanmoins l'arrêt n° 72.369 du 11 mars 1998 du Conseil d'Etat, annulant "la circulaire du 21 novembre 1997 du Ministre des Affaires intérieures et de la Fonction publique du Gouvernement wallon, relative au budget pour 1998 des communes de la Région wallonne, à l'exception des communes de la Région de langue allemande - Nomenclature et taux des taxes autorisées, publiée au Moniteur belge, le 6 décembre 1997, pp. 32.669 et suivantes".

"I. Principes constitutionnels applicables.

La Région wallonne propose un nouveau pacte fiscal comprenant trois projets de décrets relatifs à de nouvelles taxes applicables au 1er janvier 1998. Ces nouvelles taxes concernant "les automates", "les logements et bâtiments abandonnés" ainsi que "les ruines industrielles".

Il s'agit en l'espèce de déterminer, de manière générale, les règles de compétence fiscale des Régions et d'analyser, en particulier, si la Région wallonne, par l'instauration de ces décrets, ne risque pas d'empiéter sur les compétences de l'Etat fédéral.

Cette dernière question nous amène tout naturellement au siège de la matière du financement des Communautés et des Régions contenue dans la loi spéciale du 16 janvier 1989 qui franchit un cap décisif dans le processus de fédéralisation des finances publiques et qui consacre l'autonomie et la responsabilité financières des Communautés et des Régions.

- a) La loi spéciale du 16 janvier 1989 et la loi du 23 janvier 1989.

La loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions prévoit diverses sources de financement.

La première concerne le financement par les "impôts partagés". Ce type d'impôts consiste à assurer aux collectivités fédérées l'attribution d'une part du produit d'un impôt fédéral en fonction principalement de la localisation du produit des impôts. Le financement de ces impôts n'est pas directement lié à la compétence fiscale des Communautés ou des Régions dans la mesure où il s'agit d'impôts fédéraux à l'égard desquels le législateur fédéral conserve toutes ses compétences normatives.

Par ailleurs, sont attribués aux Régions les impôts dits "régionaux" tels que la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, la taxe d'ouverture de débit de boissons fermentées, ou encore les droits d'enregistrement sur

.../...

les transmissions à titre onéreux de biens immeubles. On peut parler ici d'"impôts ristournés".

Enfin, les Communautés et Régions disposent d'un "pouvoir fiscal propre". Ce système nous intéresse particulièrement dans la mesure où il consacre l'autonomie fiscale des entités fédérées.

Cependant l'alinéa 2 de l'article 170, § 2, de la Constitution apporte à ce principe un correctif important. Le législateur fédéral ordinaire est autorisé à établir des exceptions à la compétence fiscale propre.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, il peut ainsi tant déterminer les impôts qui ne peuvent pas être établis par les entités fédérées, que supprimer ou limiter, a posteriori, des impôts institués par elles (1). Cette compétence ne peut cependant être exercée qu'à la condition de démontrer la nécessité des exceptions que le législateur établit, ces exceptions étant bien entendu d'interprétation restrictive (2).

Dans cette logique, la loi du 23 janvier 1989 prévoit que les Communautés et les Régions ne peuvent lever des impôts dans les matières faisant l'objet d'une imposition par l'Etat.

Le système de partage de l'autonomie fiscale exclut donc, dans son principe, la possibilité d'établir des impôts concurrents, nonobstant trois exceptions au profit des Régions et relatives à l'établissement de centimes additionnels à l'I.P.P., au droit d'enregistrement et à la redevance radio-tv.

-
- (1) J. Le Brun et A. Noël, "Le financement des Communautés et des Régions", in "La Belgique Fédérale", in Centre d'études constitutionnelles et administratives, Bruxelles, Bruylant, 1994, p. 369; R. Ergec, Introduction au droit public, Story-Scientia, 1994, t. I, pp. 276-280; A. Alen, Handboek van het Belgisch Staatsrecht, Kluwer, 1995, n° 815.
- (2) J. Sarot, La jurisprudence de la Cour d'arbitrage, Bruxelles, Bruylant, 1989, pp. 195 et suivantes.

.../...

Ces trois exceptions mises à part, les Communautés et les Régions ne peuvent exercer leur pouvoir fiscal propre que sur un terrain laissé vierge par l'Etat fédéral. Cette marge de manoeuvre n'est pas large mais elle n'est pas pour autant inexistante et a d'ailleurs déjà été utilisée (1).

Un tel mécanisme est justifié par les risques de perturbations que peuvent causer, aux relations économiques internes, des fiscalités concurrentes, spécialement par rapport au principe de l'union économique et monétaire.

En conclusion, les Communautés et les Régions ont donc une autonomie fiscale générale limitée par plusieurs principes, les matières déjà soumises à un impôt national, la suprématie de la loi fiscale, l'union économique et monétaire. A cela, nous pouvons ajouter, pour autant que de besoin, le principe de territorialité que doivent respecter les Régions.

b) Compétence fiscale et compétence matérielle.

La compétence fiscale des Régions doit être distinguée de la compétence matérielle.

Contrairement à la compétence matérielle que l'on dit exclusive, la compétence fiscale n'est pas liée à des matières. La compétence fiscale est autonome par rapport à la compétence matérielle.

Ainsi, les Régions peuvent taxer des matières qui entrent au plan matériel dans les compétences étatiques. Inversement, l'Etat peut taxer ou avantager fiscalement un comportement qui matériellement ressortit à la

(1) Voyez décret du 2 juillet 1981, article 47 instaurant une taxe sur les déchets en Flandre (Moniteur belge, 25 juillet 1981); décret du 25 juillet 1991 instaurant une taxe sur les déchets en Région wallonne (Moniteur belge, 20 novembre 1981), décret du Conseil régional wallon du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques (Moniteur belge, 30 juin 1990), ...

compétence des Régions (sauf en matière d'eau et de déchets (1)).

Toutefois, la jurisprudence de la Cour d'arbitrage invite à nuancer cette affirmation. Il semble en effet que la voie fiscale ne permette pas de viser à titre principal un objectif matériel qui ressortit à la compétence d'un autre législateur, au lieu de pourvoir par une imposition au financement général des dépenses en vue de mettre en oeuvre une politique qui se situe dans la compétence matérielle du pouvoir taxateur (2).

Cette nuance est apportée par l'arrêt n° 31/92 du 23 avril 1992 de la Cour d'arbitrage.

Selon la Cour, la Région peut poursuivre par la voie fiscale un objectif matériel qui ressortit à la compétence d'un autre législateur mais à titre accessoire seulement. En revanche, poursuivre un tel objectif à titre principal serait méconnaître la compétence de l'Etat (3).

II. Projets de décrets de la Région wallonne.

Dans les limites qui ont été posées ci-dessus, il s'agit principalement de vérifier si les matières visées dans les projets de décrets et relatives aux automates, aux logements et bâtiments abandonnés ainsi qu'aux ruines industrielles ont déjà été soumises à un impôt fédéral.

Ceci ne semble pas être le cas.

Au demeurant, il convient d'observer que tant la Région flamande que la Région de Bruxelles-Capitale ont, d'ores et déjà, pris des initiatives similaires.

(1) Voir la loi du 16 juillet 1993 modifiant la loi du 23 janvier 1989.

(2) M. Pâques, "Les écotaxes et le droit public" in L'introduction des écotaxes en droit belge, Travaux et Recherches, Publications des Facultés universitaires Saint-Louis, Bruxelles, 1994, p. 82.

(3) Idem, op. cit., p. 84.

a) Pour ce qui concerne la Région flamande, il faut relever l'instauration, par décret du 19 avril 1995, d'une "redevance visant à lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique" (1).

L'analyse de ce décret permet de constater que son champ d'application est relativement similaire au projet de décret de la Région wallonne en matière de "ruines industrielles".

En outre, la Région flamande institue également, par décret du 22 décembre 1995, une "redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments ou habitations" (2).

Ce décret vise les bâtiments ou habitations laissés à l'abandon lorsque ceux-ci présentent des vices apparents incommodants graves ou des marques de délabrement.

Ici également, le projet de décret de la Région Wallonne en matière de "logements et bâtiments abandonnés" est similaire au décret précité.

b) D'autre part, la Région de Bruxelles-Capitale a, par ordonnance du 22 décembre 1994 (3), réinstauré un certain nombre de taxes provinciales en tant qu'impôts régionaux. Il s'agit notamment des taxes sur les établissements bancaires et financiers et les distributeurs automatiques de billets de banque ainsi que les appareils distributeurs de carburants liquides ou gazeux. Il convient d'observer ici que les projets de décrets de la Région Wallonne visent, eux aussi, à "régionaliser" des taxes qui existaient précédemment au niveau de certaines communes et/ou de certaines provinces.

(1) Moniteur belge du 13 septembre 1995.

(2) Moniteur belge du 30 décembre 1995.

(3) Moniteur belge du 11 février 1995.

Le projet de décret de la Région wallonne relatif aux "automates" vise, à l'instar de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale, les distributeurs de billets de banque et guichets automatisés ainsi que les distributeurs de carburants en libre-service.

c) ...

On ajoutera que les taxes en projet respectent également le principe de l'union économique et monétaire, sous réserve de l'opinion que pourrait avoir sur cette question la Cour d'arbitrage. En effet, pour la Cour d'arbitrage, "La nouvelle structure de l'Etat belge repose sur une union économique et monétaire. L'existence d'une union économique implique au premier chef la libre circulation des marchandises et des facteurs de production entre les composantes de l'Etat. En ce qui concerne les échanges de biens, ne sont pas compatibles avec l'union économique, les mesures établies de façon autonome par les composantes de l'union qui entravent la libre circulation; ceci s'applique nécessairement à tous droits de douane intérieurs et à toutes taxes d'effets équivalents, ayant notamment pour résultat une entrave aux échanges inter-régionaux" (C.A., n° 47, 25 février 1988, J.T., 1988, p. 730; C.A., n° 31/92, 14 novembre 1991; C.A., n° 55/96, 15 octobre 1996).

En l'espèce, ni les logements et bâtiments abandonnés, ni les ruines industrielles, ni les automates ne feront l'objet d'une taxation qui porterait atteinte à l'union économique, et notamment à la libre circulation des marchandises et des facteurs de production. Ces taxes n'ont en effet aucun effet équivalent à un droit de douane intérieur; elles ne constituent pas non plus une entrave aux échanges inter-régionaux. Sous cet angle, elles ne m'apparaissent pas pouvoir faire l'objet d'une critique.

En résumé, au plan des règles applicables en matière de répartition des compétences en matière fiscale, les projets de décrets ne semblent pas entachés d'un excès de compétence."

.../...

II. Quant à la "rétribution" des communes

1. Si l'exposé des motifs n'apprend rien sur la portée de l'article 7 du projet, en revanche, l'avis de l'inspecteur des Finances révèle qu'"il est envisagé de confier "contractuellement" la mission de recensement des logements abandonnés aux communes, et de leur laisser 50 % du produit de la taxe". L'avis ajoute : "Est-il bien opportun d'envisager un "contrat" ? Que fait-on pour les communes qui refuseraient de conclure ce contrat ?".

Une "rétribution" consistant en la cession de 50 % des impôts n'est pas admissible car elle constitue en réalité une ristourne de l'impôt perçu (dont le montant sera triplé après un certain délai).

Il convient, dès lors, de fixer, dans le projet, le montant d'une rémunération proportionnelle aux frais engagés pour services rendus et non au montant de la taxe.

III. Quant à la détermination de la taxe et de son débiteur (Articles 1er, 2, 4, 6 et 8)

Selon l'exposé des motifs, le projet constituera une "incitation à l'affectation sociale des logements abandonnés" et doit contribuer à l'"amélioration de l'habitat". La question se pose de savoir si les buts recherchés seront atteints par l'instauration d'une taxation des logements inhabitables, inachevés ou inoccupés, telle qu'elle est conçue par les auteurs du projet.

.../...

C'est ainsi, par exemple, que le bailleur qui serait solidairement redevable de la taxe, en qualité de propriétaire ou d'usufruitier, paraît bien démuni face à l'inoccupation présumée du logement, qui résulterait de l'exercice par son locataire, de sa liberté de mouvement. Doit-il (et dans certains cas, comment le pourra-t-il ?) résilier le bail, à défaut de pouvoir assigner le locataire à résidence ? Le bien étant loué, est-il plus raisonnable de taxer le locataire qui, pour des raisons de convenance personnelle, n'occupe pas l'immeuble, tout en acquittant les loyers - sachant que dans cette hypothèse, il n'y a pas exonération du précompte immobilier pour cause d'improductivité ?

Pour ce qui concerne les logements "inachevés" au sens du projet de décret, le délai de douze mois prévu à l'article 2, 2°, comme le principe même de la taxe, paraissent irréalistes si l'arrêt des travaux est dû, par exemple, à la faillite d'un entrepreneur ou à un litige l'opposant au maître de l'ouvrage.

L'avis du C.E.S.R.W. évoque cette anomalie. Il en relève une autre à l'appui de la suggestion de prendre en considération le cas de "force majeure" ou des "faits indépendants de la volonté du débiteur de la taxe", sous la forme d'un exemple, à savoir le cas d'"un individu qui dispose d'un logement à Mellery et qui ne parvient pas, de bonne foi, à le vendre ni à le louer".

L'exonération du redevable en cas de sinistre, parce qu'elle est limitée à une période de douze mois, semble elle aussi faire fi des lenteurs des expertises,

.../...

comme des difficultés administratives et financières auxquelles pourrait se heurter la volonté de réparer le bien sinistré.

Le sort de l'immeuble bâti non affecté au logement, mais qui serait susceptible de l'être, alors que les propriétaires lui ont donné une destination culturelle, n'est pas davantage réglé par l'article 2, 1°, combiné avec l'article 6, 3°.

On voit ainsi que les logements visés par le projet ne sont, dans certains cas, pas réellement "abandonnés". L'"affectation sociale" de ces logements prétendument abandonnés, à laquelle devrait tendre le projet, ne sera alors qu'une vue de l'esprit, et dans certains cas, le prélèvement fiscal pourrait compromettre la solvabilité du redevable "incité" à financer les travaux nécessaires à la remise en état du logement.

Tout immeuble bâti "abandonné", au sens du projet de décret, bien que régulièrement entretenu, sera donc soumis à la taxe régionale, dont seront "solidairement redevables", un ensemble de personnes parmi lesquelles, de surcroît, certaines n'auront pas les moyens juridiques de mettre fin au fait générateur de la taxe.

Or, comme on l'a déjà indiqué, des raisons de convenance personnelle, l'encadrement strict de la durée des baux, ... peuvent conduire le propriétaire à décider que l'inoccupation est une solution temporairement préférable, en dehors de toute intention spéculative. Que dire alors du cas évoqué dans l'avis du C.E.S.R.W., du propriétaire qui

.../...

chercherait vainement à louer l'immeuble, alors qu'il offre le bien en location à un prix normal par rapport à l'état du marché ?

Il convient, en conséquence, de limiter le champ d'application du projet, afin que ne soient taxés que les immeubles inoccupés qui ne satisfont pas aux conditions de confort et d'hygiène indispensables, ce qui rendra la disposition en projet proportionnelle aux buts exprimés dans l'exposé des motifs.

L'atteinte que porte la taxe au droit de propriété tel que défini par l'article 544 du Code civil, n'est, par ailleurs, admissible que s'il s'agit d'inciter le propriétaire à rénover son immeuble, au titre de la politique régionale du logement et non de taxer les immeubles en bon état (1).

Le texte est à revoir sur ce point, en même temps que la détermination du débiteur de la taxe : la charge fiscale ne peut raisonnablement reposer que sur les personnes qui ont juridiquement les moyens de mettre fin au fait générateur de la taxe, et seulement dans les cas où cela se conçoit. En effet, la solidarité instaurée par le projet - pour lutter contre les "simulations" selon les explications fournies au Conseil d'Etat - n'est pas en harmonie avec l'économie générale du projet; s'il s'agit de

(1) Voyez déjà en ce sens et en ces termes, l'avis donné le 18 novembre 1996 par la 2ème chambre du Conseil d'Etat sur un projet d'ordonnance relative à la taxe régionale sur l'inoccupation (Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, A-149/1 - 1996/1997, p. 19).

faciliter les opérations administratives de recouvrement de la taxe, elle n'est pas davantage juridiquement admissible.

Enfin, la notification de l'avertissement - extrait de rôle au seul "titulaire repris à la matrice cadastrale du bien concerné" est de nature à susciter un contentieux considérable (article 8, § 1er, alinéa 4).

Observation préliminaire

Les avis du 2 décembre 1997 du Conseil supérieur des villes, communes et provinces de la Région wallonne et du 8 décembre 1997 du Conseil économique et social de la Région wallonne soulèvent une série de questions juridiques, de fond ou d'interprétation, auxquelles l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret transmis au Conseil d'Etat ne répond pas. Cette lacune doit être comblée par les auteurs du projet, s'ils entendent faire de ces avis le point de départ d'une évaluation prospective du décret en projet, qui serait de nature à remédier à une partie des nombreuses imperfections qu'il recèle. C'est d'autant plus important que le texte à l'examen produira des effets de droit de nature à perturber les relations juridiques qui se nouent à l'occasion de la mise à disposition de logements.

.../...

Observations particulières

Examen du projet

La division en chapitres et en sections des articles 1er à 5 n'est pas utile. Ainsi, le titre du chapitre II se confond avec l'objet même du décret.

A. Observations sur les articles 3, 4, 5, 6 et 17

Article 3

Comme il s'agit d'une taxe directe, qui frappe une situation durable de sa nature, il n'y a pas lieu de parler du "fait générateur de la taxe". Cet article doit donc être supprimé, sauf à compléter l'article 4 comme indiqué ci-après.

Article 4

Sous réserve de l'observation générale III, il convient de définir le redevable avec précision.

En la matière, on peut utilement s'inspirer de l'article 251 du Code des impôts sur les revenus, qui définit le redevable du précompte immobilier. Le texte pourrait être rédigé comme suit :

.../...

"Est redevable de la taxe le propriétaire d'un logement abandonné au 1er janvier de l'année qui suit la période d'imposition.".

En cas de démembrement du droit de propriété, le redevable de la taxe est le titulaire du droit réel de jouissance.".

Article 5

Le C.E.S.R.W. observe ce qui suit :

"Si l'on acquiert un bien et qu'il y a déjà une inoccupation due au propriétaire précédent, la taxe retombe-t-elle à zéro (avec un mécanisme pour éviter la fraude de ventes fictives entre parents ou connaissances) ou paie-t-on la taxe due à l'inoccupation précédente (avec peut-être une taxe qui est déjà triplée) ? Si c'est le cas, on défavorise de ce fait un peu plus l'achat pour rénovation.".

Les auteurs du projet doivent faire connaître leurs intentions et clarifier le texte de l'article 5.

Article 6

Le 5° doit être rédigé comme suit :

"5° s'il prouve la réaffectation du logement avant le 31 décembre de l'année qui suit la période imposable.".

.../...

Article 17

L'article 17 est inutile : du moment que le décret est voté et publié avant le 20 décembre 1998, il entre en vigueur conformément au droit commun, dans les dix jours de sa publication, et, en vertu de l'article 3, la taxe est due sur tous les logements abandonnés pendant toute l'année civile qui précède l'exercice d'imposition.

B. Observations sur les articles 7 à 15

1. Toutes les dispositions des chapitres IV et V doivent faire l'objet d'un décret distinct qui pourrait être intitulé :

"Décret relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales directes.".

Cela permettrait d'éviter que chaque décret établissant une taxe régionale directe ne doive répéter les mêmes dispositions concernant ces matières. Pour éviter toute équivoque, chacun de ces décrets pourrait se référer à ce décret général, en ce qui concerne l'établissement, le recouvrement et le contentieux.

Si, ultérieurement, l'expérience révèle que les règles adoptées en cette matière doivent être modifiées, il suffira d'apporter les modifications à un seul décret, et non à chacun des décrets ayant établi des taxes particulières.

.../...

2. Si l'on consacre un décret distinct à l'établissement, au recouvrement et au contentieux, il y a lieu de suivre, dans les dispositions du décret, un ordre logique, dont le modèle peut être trouvé dans le titre VII du Code des impôts sur les revenus, intitulé "Etablissement et recouvrement des impôts".

Cet ordre logique serait le suivant :

- 1) La disposition générale de l'article 7 du projet.
- 2) Les règles relatives aux renseignements à fournir par les redevables, conformément à l'article 9.
- 3) Les règles relatives à la taxation d'office (voir Code des impôts sur les revenus, articles 346 à 351).
- 4) Le délai d'imposition (prévu à l'article 8, § 1er, alinéa 2, du projet).
- 5) Les règles relatives à l'imposition : notamment la perception par voie de rôle (objet de l'article 8, § 1er, du décret).

Le texte actuel de l'article 8 doit être adapté en ce qui concerne les points suivants :

- au 3°, il faudrait se référer au décret qui établit la taxe;

.../...

- au 4°, il n'y a pas lieu de faire allusion au fait générateur (pour le motif indiqué à propos de l'article 3).

6) Les règles relatives aux réclamations et à l'action en justice qui font l'objet dans le projet du paragraphe 2 de l'article 8, de l'article 11 et de l'article 15.

Ces dispositions doivent être revues, en tenant compte des considérations suivantes :

- a) En ce qui concerne l'article 8, § 2, le décret doit indiquer que la réclamation est adressée au Ministre ayant les Finances dans ses attributions, sans prévoir que l'on pourra désigner ultérieurement un fonctionnaire.

Le délai de trente jours paraît excessivement bref.

- b) L'alinéa 2 de l'article 8, § 2, est inutile.
- c) Quant à l'alinéa 3, il n'est pas normal, en matière d'impôts directs, que la réclamation n'ait pas d'effet suspensif (comparer les articles 409 à 411 du C.I.R.). L'article 8, § 2, alinéa 3, est d'ailleurs inconciliable avec l'article 15, alinéa 2.

.../...

- d) Il y a lieu de préciser si la réclamation est un préalable obligé de l'action en justice ou si le redevable a la faculté d'agir en justice sans avoir introduit de réclamation.
- e) Quant à l'action en justice, l'article 14, qui vise l'opposition à contrainte, paraît inspiré de la législation en matière d'impôts indirects. En matière d'impôts directs, le délai d'introduction de l'action en justice ne peut commencer à courir qu'à partir de la décision sur la réclamation, si celle-ci est un préalable obligé à l'action en justice. Dans le cas contraire, il faut prévoir que le délai d'action en justice prend cours à dater de la notification de l'avertissement-extrait de rôle, et préciser que la réclamation auprès du ministre compétent suspend le délai de l'action en justice.

Le délai de trente jours prévu par l'article 15 paraît déraisonnablement court : un délai de trois mois serait préférable.

- 7) Après les règles relatives au contentieux, doivent venir les règles relatives au recouvrement de l'impôt, qui comprennent :
 - a) la détermination du taux des intérêts de retard et de leur point de départ (article 16 du projet);

.../...

- b) les modes de recouvrement (contrainte visée par l'article 12, § 1er, saisie-arrêt-exécution visée par l'article 13, privilège et hypothèque légale qui font l'objet de l'article 14).
- 8) Délai de prescription pour l'action en recouvrement ou en restitution (article 10).
- 9) Sanctions (amende visée à l'article 9, alinéa 2).

Il n'appartient pas à la section de législation de se substituer à l'autorité régionale pour rédiger les dispositions d'un décret. Un nouveau projet de décret devrait lui être soumis.

C. Observations sur les sûretés prévues par l'article 14

L'article 14 instaure au profit de la Région un privilège général sur tous les biens meubles et une hypothèque légale sur les biens immeubles du redevable.

A cet égard, il convient de rappeler l'observation que le Conseil d'Etat formule de manière itérative depuis son avis L. 19.533/9 donné le 26 février 1990 sur un projet de décret "instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques" :

"Si, selon l'arrêt n° 27 du 22 octobre 1986 de la Cour d'arbitrage, chaque législateur peut estimer devoir assortir d'un privilège ou d'une hypothèque une créance née de dispositions qu'il a prises pour régler une matière qui lui est attribuée et assigner un rang à ce privilège ou à cette hypothèque dans le respect du

.../...

principe de proportionnalité qui consiste pour chaque législateur qui crée un privilège ou une hypothèque à mettre en balance l'intérêt qu'il entend ainsi protéger et les autres intérêts qui sont protégés par des privilèges ou hypothèques prévus par d'autres législateurs, il n'empêche que la multiplication de privilèges et d'hypothèques créés à leur profit par des législateurs différents à des fins identiques ou similaires porte préjudice aux autres créanciers, spécialement lorsqu'il y va, comme en l'espèce, de privilèges généraux et d'hypothèques grevant l'ensemble des biens qui peuvent en faire l'objet." (1).

L'arrêt de la Cour d'arbitrage met l'accent sur l'exigence de proportionnalité du rang du privilège ou de l'hypothèque légale que le législateur doit respecter (2). A défaut de justification dans l'exposé des motifs de l'avant-projet de décret, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas que cette exigence de proportionnalité soit respectée.

(1) Voyez à ce sujet, l'avis L. 20.364/9 donné le 18 février 1991 sur un avant-projet, devenu le décret du 25 juillet 1991 "relatif à la taxation des déchets en Région wallonne" (Doc. C.R.W. 253 (1990-1991) n° 1), l'avis L. 22.786/9 donné le 28 septembre 1993 sur un avant-projet, devenu le décret du 23 décembre 1993 "modifiant le décret du 30 avril 1990 instituant une taxe sur le déversement des eaux usées industrielles et domestiques" (Doc. C.R.W., (1993-1994), n° 182/1, p. 31) et l'avis L. 24.750/9, donné le 24 novembre 1995 sur un avant-projet, devenu le décret du 7 mars 1996 "modifiant le décret du 30 avril 1990 sur la protection et l'exploitation des eaux souterraines et des eaux potabilisables" (Doc. C.R.W. 102 (1995-1996) n° 1).

(2) Selon la Cour d'arbitrage, la proportionnalité constitue, dans ce cas particulier, un élément de la compétence du législateur.

Par contre, si les auteurs du projet entendent justifier la compétence de la Région par le biais des pouvoirs implicites, il convient que l'exposé des motifs fasse clairement ressortir la réunion des trois conditions imposées par l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, à savoir que :

- l'empiétement sur les compétences du législateur fédéral est nécessaire à l'exercice des compétences propres de la Région;
- la matière se prête à un règlement différencié;
- l'incidence sur la matière fédérale est marginale (1).

Par ailleurs, l'exclusion de l'application de l'article 447, alinéa 2, du Livre III du Code de commerce à l'hypothèque légale en ce qui concerne certaines taxes dues, exclusion prévue dans l'article 14, § 3, alinéa 3 du projet, a également fait l'objet d'observations répétées de la part de la section de législation du Conseil d'Etat (2). Il résulte de celles-ci que :

- le Code de commerce et les lois qui le complètent étant de la compétence exclusive du législateur fédéral, il n'appartient pas au législateur décréteur d'y déroger;

(1) Ces conditions sont rappelées dans l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 73/97 du 25 novembre 1997, Recueil des arrêts de la Cour d'arbitrage, 1997, p. 1026, B.3.1.

(2) Voir les avis cités ci-avant en page 21, note 1.

- l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peut être invoqué que si le lien de nécessité requis par cette disposition était clairement démontré, ce qui ne ressort pas de l'exposé des motifs.

Au demeurant, si les exigences de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 étaient réunies, il faudrait viser, non pas l'article 447, alinéa 2, du Livre III du Code de commerce mais l'article 19, alinéa 2, de la loi du 8 août 1997 sur les faillites. Cette dernière loi abroge, en effet, la loi du 18 avril 1851 sur les faillites, banqueroutes et sursis, qui constituait le Livre III du Code de commerce (1).

(1) Le Conseil d'Etat croit encore utile de rappeler les critiques doctrinales dirigées contre l'alinéa 3 de l'article 427 du CIR 92 : le fisc étant admis à entamer, en prenant hypothèque à son profit, le patrimoine du failli, que le dessaisissement devrait normalement réserver intégralement à l'ensemble des créanciers, il est porté atteinte à l'un des principes essentiels du concours des créanciers que le règlement de la faillite doit assurer. La doctrine a vu dans cette disposition, introduite par une loi du 20 juillet 1978, un "véritable fait du prince qui n'a cure de créer par là un crédit immobilier fictif au moment où les tribunaux sont tellement sévères pour les auteurs de crédits fallacieux".
(P. Coppens et F. t' Kint, Examen de jurisprudence (1979 à 1983), Les faillites et les concordats, R.C.J.B., 1984, pp. 413-603, ici p. 553).
En ce sens, voyez aussi l'avis L. 25.739/2 du 19 novembre 1996 sur le projet devenu l'arrêté royal du 12 décembre 1996 (Moniteur belge, 31 décembre 1996).

Observation finale

Le Conseil d'Etat fait observer que le Ministre ayant la Politique du logement dans ses attributions devrait être associé à la présentation du projet, compte tenu des effets attendus du décret, sur une des politiques régionales, et de la nécessité d'harmoniser le projet avec le Code wallon du logement, autant que faire se peut.

La chambre était composée de

Messieurs	J.-J. STRYCKMANS,	président,
	Y. KREINS,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	P. GOTHOT,	assesseurs de la
	J. KIRKPATRICK,	section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

B. VIGNERON

J.-J. STRYCKMANS