

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 35.571/2

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Vice-Président et Ministre du Budget, du Logement, de l'Équipement et des Travaux publics de la Région wallonne, le 6 juin 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus", a donné le 9 juillet 2003 l'avis suivant :

Observation générale

La loi du 8 août 1980 relative aux propositions budgétaires 1979-1980 contenait un article 90 qui disposait :

"Jusqu'au 31 décembre 1980, le Roi peut, par arrêtés délibérés en Conseil des ministres, modifier les bases, taux et modalités d'imposition des taxes prévues par les titres III et IV du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus; en outre, Il peut étendre les dites taxes aux jeux, paris et appareils automatiques de divertissement qui n'y sont pas soumis actuellement."

En vertu de cette disposition, divers arrêtés royaux pris en 1980 ont modifié les dispositions du CTAIR relatives au taux de la taxe sur les jeux et paris (articles 43 à 50), au classement des appareils automatiques de divertissement (article 79) et au montant de cette taxe (articles 80 et 81)."

Par ailleurs, le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus contient des délégations de pouvoir au Roi pour fixer les bases, taux et modalités de certaines taxes ¹.

Comme l'indique l'exposé des motifs, des actions en justice ont été introduites en 2002 contre la Région wallonne tendant à la restitution des taxes payées depuis 1992 conformément aux dispositions du CTAIR telles qu'elles ont été modifiées par ces arrêtés de 1980, pour le motif que la délégation de pouvoir contenue dans la loi de 1980 est inconstitutionnelle à défaut d'avoir prévu au moins une confirmation législative à bref délai.

L'exposé des motifs du projet convient que la légalité de ces arrêtés royaux est discutable.

En conséquence, le projet examiné vise, d'une part, à remplacer, avec effet rétroactif, les dispositions introduites par les arrêtés de pouvoirs spéciaux, par des dispositions identiques de nature décrétales et, d'autre part, à insérer dans le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, les dispositions prises par arrêté royal sur le fondement d'habilitations excessives.

⁽¹⁾ Voir les articles 45, alinéa 2, et 79, § 2.

En substituant, avec effet rétroactif, à certaines dispositions du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et de ses arrêtés d'exécution des nouvelles dispositions dont la constitutionnalité et la légalité ne sont pas douteuses, le projet influencera les procédures en cours.

La Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat ont rappelé à plusieurs reprises dans quelles conditions la rétroactivité des lois pouvait être admise, spécialement dans l'hypothèse où cette rétroactivité influencerait dans un sens déterminé l'issue d'une ou plusieurs procédures judiciaires ou empêcherait les juridictions de se prononcer sur une question de droit. L'arrêt de la Cour d'arbitrage 49/2002 du 13 mars 2002 comporte notamment les considérants suivants :

"B.13. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, en sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte se réalise.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable pour réaliser un objectif d'intérêt général, comme le bon fonctionnement ou la continuité du service public. S'il s'avère en outre que la rétroactivité a pour effet d'influencer dans un sens déterminé l'issue d'une ou de plusieurs procédures judiciaires ou d'empêcher les juridictions de se prononcer sur une question de droit, la nature du principe en cause exige que des circonstances exceptionnelles justifient cette intervention du législateur qui porte atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

(...)

B.17. Au surplus, pour ce qui est de la possibilité de connaître le contenu de la loi, les articles attaqués ne font pas naître d'insécurité juridique. S'il est vrai qu'ils ont un effet rétroactif, ils ne contiennent toutefois aucune disposition nouvelle qui s'écarterait de celles qui figuraient dans l'arrêté royal précité, de telle sorte qu'ils ne font que consolider des dispositions dont les destinataires connaissaient la portée.".

En l'occurrence, les dispositions du projet de décret sont identiques à celles des arrêtés royaux qu'elles remplacent, de sorte que les contribuables ne peuvent se plaindre de l'imprévisibilité des dispositions du projet.

Par ailleurs, d'après l'exposé des motifs, si les actions judiciaires actuellement pendantes aboutissent à la condamnation de la Région, cela coûterait à celle-ci près de cinq milliards de francs rien que pour les taxes sur les appareils automatiques de divertissement.

.../...

Dans ces conditions, il est permis de considérer qu'il y a bien, en l'occurrence, des circonstances exceptionnelles qui justifient que le législateur régional porte atteinte, au détriment des demandeurs en restitution, aux garanties juridictionnelles offertes à tous.

Observation particulière

Dispositif

Article 11

L'article 10 C est visé à la fois au 2° et au 3°. Cette erreur doit être corrigée en supprimant la mention de l'article 10C au 3°.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	J. JAUMOTTE,	conseillers d'Etat,
Madame	M. BAGUET,	
Monsieur	J. KIRKPATRICK,	assesseur de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. A. LEFEBVRE, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS