

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.978/2
DU 14 JANVIER 2008

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, des Finances et de l'Équipement de la Région wallonne, le 21 décembre 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "décidant du transfert à la Région wallonne du service de la taxe sur les jeux et paris, de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement, et de la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées et ratifiant la décision du Gouvernement wallon en ce sens", a donné l'avis suivant :

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet, à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations ci-après.

Examen de l'avant-projet

L'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, remplacé par l'article 7, 7/, de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des communautés et extension des compétences fiscales des régions, dispose comme suit :

"À moins que la région n'en décide autrement, l'État assure gratuitement dans le respect des règles de procédure qu'il fixe, le service des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1/ à 8/ et 10/ à 12/, pour le compte de la région et en concertation avec celle-ci. À partir de la deuxième année budgétaire suivant la date de notification du gouvernement de région au gouvernement fédéral de la décision d'assurer elle-même le service des impôts concernés, la région concernée assure le service de ces impôts. Le transfert du service des impôts à une région peut se faire uniquement par groupe d'impôts :

- les impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1/ à 3/;
- l'impôt visé à l'article 3, alinéa 1^{er}, 5/;
- les impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 4/ et 6/ à 8/;
- les impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 10/ à 12/."

Lors de sa séance du 20 décembre 2007, le Gouvernement wallon a décidé

"que la Région assurera le service de la taxe sur les jeux et paris, de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et de la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1/, 2/ et 3/, et à l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, in fine, premier tiret, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, à partir du 1^{er} janvier 2009",

.../...

et il a en conséquence chargé

"le Ministre du Budget et des Finances de notifier au Gouvernement fédéral la décision de transférer à la Région le service du groupe d'impôt reprenant la taxe sur les jeux et paris, la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées".

L'article 1^{er} de l'avant-projet comporte deux alinéas, de prime abord redondants.

En effet, suivant le premier,

"le Parlement wallon décide que ¹ la Région wallonne assurera le service de la taxe sur les jeux et paris, de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et de la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1/, 2/ et 3/, et à l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, in fine, premier tiret, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions",

décision qui correspond à celle du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007, précitée, alors que le second prévoit que "le Parlement wallon ratifie" cette dernière.

Si l'on se réfère aux distinctions opérées par Jacques SALMON dans son ouvrage "Le Conseil d'État" ² en ce qui concerne les validations législatives, le procédé mis en œuvre dans le premier alinéa s'apparente à une "validation par substitution d'une norme législative à une norme réglementaire", alors que le second tend à une "validation par ratification".

(1) Les mots qui précèdent doivent, en tout état de cause, être omis.

(2) Bruylant, Bruxelles, 1994, pp. 554 à 565. Voir aussi H. SIMONART et J. SALMON, "Les validations législatives et le contrôle de la Cour d'arbitrage", J.T., 1994, pp. 197 à 208.

Les effets qui s'attachent à ces deux formes de validation diffèrent, de sorte qu'il convient d'opter pour l'une ou l'autre, afin d'éviter l'ambiguïté que créerait leur cumul ³.

Il aurait fallu que ce soit par un décret que la Région wallonne décide qu'elle assure le service des impôts concernés. Toutefois, puisque le Gouvernement a anticipé l'adoption de ce décret et a notifié au Gouvernement fédéral la décision de la Région wallonne d'assurer elle-même ce service, il peut être admis, en l'espèce, que la ratification constitue le procédé le mieux approprié.

Comme la ratification est en soi pourvue d'un effet rétroactif de principe ⁴, il est par conséquent suggéré de réduire la teneur du projet à un article unique disposant que :

"La décision du Gouvernement wallon du 20 décembre 2007, suivant laquelle la Région assurera le service de la taxe sur les jeux et paris, de la taxe sur les appareils automatiques de divertissement et de la taxe d'ouverture de débits de boissons fermentées, visées à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1/, 2/ et 3/, et à l'article 5, § 3, alinéa 1^{er}, in fine, premier tiret, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, est ratifiée."

(3) Ainsi, notamment,
"La validation par ratification donne à un acte administratif valeur législative.

La validation par substitution d'une norme législative à une norme réglementaire fait entièrement disparaître celle-ci.

[...]

Par sa ratification, le législateur fait sien le contenu d'une décision administrative et cela, en l'absence de précision, dès son origine [...]. L'acte administratif acquiert ainsi valeur d'acte législatif avec toutes les conséquences qu'emporte cette mutation.

Il échappe aussi à la censure du Conseil d'État, hormis dans le cas où il est contraire à une norme de droit international directement applicable [...]. Mais l'acte ratifié est, tout comme la loi de ratification, susceptible d'annulation par la Cour d'arbitrage [...]" (J. SALMON, op. cit., pp. 554, 558 et 559).

(4) Voir également, sur ce point particulier, A. KOHL, "La ratification en droit administratif", *Revue de l'administration et du droit administratif de la Belgique*, 1966, pp. 269 à 273, spécialement pp. 272-273.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Mesdames	M. BAGUET,	
	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J.-L. PAQUET, premier auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

B. VIGNERON

Y. KREINS