

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 47.336/2
DU 16 NOVEMBRE 2009

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, de l'Emploi, de la Formation et des Sports de la Région wallonne, le 20 octobre 2009, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret "d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives", 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

Dispositif

Article 7

L'article 53^{ter}, § 1^{er}, alinéa 3, en projet, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe habilite le Gouvernement wallon à augmenter la valeur maximale de la base imposable sur laquelle les droits réduits visés à l'article 53 sont d'application.

Conformément à la jurisprudence de la Cour constitutionnelle, cette habilitation ne pourra être mise en oeuvre que dans les circonstances où cette dernière autorise que le pouvoir exécutif soit habilité à établir un élément essentiel d'un impôt, c'est-à-dire lorsque le respect de la procédure parlementaire ne permet pas au législateur d'agir avec la promptitude voulue pour réaliser un objectif d'intérêt général ¹.

La même observation vaut *mutatis mutandis* pour le dernier alinéa du texte en projet à l'article 11 de l'avant-projet.

⁽¹⁾ Voir, par exemple, l'arrêt n/ 54/2008 du 13 mars 2008, considérant B.16.

Article 9

Dans le texte en projet, au 2/, d), le mot "obtiendra" doit être remplacé par le mot "demandera".

Article 14

Dans le texte en projet, les mots "deuxième phrase" doivent être omis.

Articles 18 et 20

Alors qu'à l'article 5, § 1^{er}, en projet du décret du 17 janvier 2008 portant création d'un éco-bonus sur les émissions de CO₂ par les véhicules automobiles des personnes physiques, dans sa version résultant de l'article 18, A, de l'avant-projet de décret, la règle dérogatoire figurant au *littera* b de l'alinéa 2 se réfère au chiffre 1 pour déterminer la catégorie concernée de véhicule, les dispositions correspondantes, qui se lisent à l'article 5, § 1^{er}, en projet du même décret, dans sa version résultant de l'article 18, B, de l'avant-projet de décret, et à l'article 7, § 1^{er}, alinéa 2, b, du même décret, dans ses deux versions, se réfèrent à une catégorie "inférieure à 2".

Comme la référence à une catégorie "0" ne saurait être envisagée, la catégorie "inférieure à 2" ne saurait être autre que la catégorie 1.

Dans un but de clarté, la rédaction de ces dispositions devrait être harmonisée en prenant pour modèle celle qui résulte de l'article 5, § 1^{er}, en projet du décret précité du 17 janvier 2008 dans sa version résultant de l'article 18, A, de l'avant-projet de décret.

Article 18

Dans les deux versions de l'article 5, § 1^{er}, en projet, du décret du 17 janvier 2008 portant création d'un éco-bonus sur les émissions de CO₂ par les véhicules

.../...

automobiles des personnes physiques, telles que celles-ci résultent des points A et B de la disposition examinée, l'habilitation donnée au Gouvernement par l'alinéa 3 ne pourra être mise en oeuvre que si les circonstances visées dans l'observation sous l'article 7 sont présentes.

Cette observation vaut également :

- à l'article 20 de l'avant-projet, pour les habilitations données au Gouvernement par les deux versions de l'article 7, § 1^{er}, en projet, du même décret;
- à l'article 25 de l'avant-projet, pour l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 97*quinquies*, alinéa 3, en projet, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus;
- à l'article 26 de l'avant-projet, pour l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 97*septies*, alinéa 3, en projet, du Code précité;
- à l'article 27 de l'avant-projet, pour l'habilitation donnée au Gouvernement par l'article 97*nonies*, alinéa 3, en projet, du Code précité.

Article 21

C'est exclusivement au Gouvernement qu'il revient de décider lequel de ses services sera chargé de la gestion administrative d'une matière déterminée. Par conséquent, les mots "Direction générale opérationnelle de la Fiscalité du Service Public de Wallonie (en abrégé, DG07)" doivent être remplacés par les mots "le service désigné par le Gouvernement".

La même observation vaut pour les articles 24, 1/, et 28 de l'avant-projet.

Articles 25 à 27

1. Le régime mis en place par les articles 97^{quater} à 97^{septies} en projet du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus envisage d'imposer un éco-malus aux véhicules usagés en les distinguant selon que leurs émissions de CO₂ prises comme référence émettent jusqu'à 226 gr ou en émettent davantage. Pour la première catégorie, l'éco-malus n'est dû que si, en outre, il y a une différence négative des émissions de CO₂ du véhicule nouvellement mis en usage² par rapport à celles du précédent véhicule ou de la moyenne des véhicules mis en circulation en Région wallonne; pour la seconde, l'éco-malus est dû indépendamment de cette donnée.

Même si cette portée de ce dispositif résulte de l'économie générale de l'avant-projet, tel qu'il est explicité par le commentaire de ces dispositions, elle n'apparaît pas clairement du texte des articles 97^{quater}, §§ 1^{er} et 3, et 97^{sexies}, §§ 1^{er} et 3, en projet. Le dispositif doit être clarifié.

2. À la dernière ligne du tableau figurant à l'alinéa 1^{er} des articles 97^{quinquies}, 97^{septies} et 67^{nonies}, il serait plus simple de remplacer les mots "17 et au-delà" par les mots "17 et 18", l'avant-projet de décret ne prévoyant pas de catégorie de véhicule au-delà du chiffre 18.

3. À l'alinéa 2, a), b) et c), des mêmes articles, comme les chiffres mentionnés correspondent à ceux figurant au regard de la catégorie concernée de véhicules dans le tableau constituant l'alinéa 1^{er} de ces articles, le Conseil d'État n'aperçoit pas en quoi ils y dérogeraient, ainsi que l'annoncent pourtant les termes liminaires de cet alinéa 2. Il s'agit en réalité de règles dérogatoires à celles de l'établissement de l'éco-malus déterminé par le projet et non au tableau précité.

Ces dispositions doivent en conséquence être revues.

⁽²⁾ Cette dernière expression devrait être généralisée dans l'ensemble de l'avant-projet, de préférence à celle, quelquefois utilisée, de "véhicule nouveau", et ce afin d'éviter la confusion avec la notion de "véhicule neuf", dont il est question au paragraphe 3^{bis} et aux articles 97^{octies} et 97^{nonies} en projet.

Article 30

En ce qui concerne l'entrée en vigueur, dans le second tiret, le Conseil d'État suppose que ce sont les articles "21, 24, 1/, et 28" qui produiront leurs effets le 1^{er} juillet 2009, et non les articles "21, 22, et 28". L'article 22 de l'avant-projet, qui touche au fond et non à la forme (comme c'est le cas pour les articles 21, 24, 1/, et 28), ne saurait en tout état de cause entrer en vigueur avec effet rétroactif puisque la taxe de mise en circulation, dont l'éco-malus constitue une composante, se présente comme un impôt indirect avec cette conséquence que le régime fiscal de la mise en circulation d'un véhicule ne peut être modifié *a posteriori*.

Article 48

Selon l'article examiné, les règles qu'il contient seraient prises "par dérogation le cas échéant à certaines dispositions du décret programme du 23 février 2006 relatif aux actions prioritaires pour l'avenir wallon", les "chapitres IV à VI" du décret précité étant particulièrement visés.

La seule disposition des chapitres IV à VI du décret précité à mettre en rapport avec l'objet de l'article 48 de l'avant-projet est l'article 37 de ce décret qui dispose que :

"L'impact de la suppression de la taxe communale sur la force motrice, prévue à l'article 36, § 2, est entièrement compensé par la Région."

Pour mieux situer l'habilitation donnée au Gouvernement par l'alinéa 2, l'article 48, alinéa 1^{er}, de l'avant-projet devrait être plus précis quant au contexte juridique dans lequel la compensation envisagée s'inscrit. Le décret devrait donc par exemple indiquer que les recettes supplémentaires en matière de centimes additionnels au précompte immobilier dont les communes bénéficieront comme suite aux modifications apportées par l'article 2 de l'avant-projet à l'article 257, alinéa 1^{er}, 1/ à 4/, du Code des impôts sur les revenus 1992 sont déduites du montant de la compensation prévue en faveur des communes par l'article 37 précité, à charge pour le Gouvernement d'établir les modalités de mise en oeuvre de cette compensation dans le respect du principe de neutralité budgétaire apprécié non pas globalement mais commune par commune.

.../...

Article 49

Contrairement à ce que l'article 48 prévoit pour les communes, l'article 49 a pour effet apparent de revenir sur le principe de la compensation de la suppression de la taxe provinciale sur la force motrice décidée par le décret du 23 février 2006 précité, principe qui, pour les provinces, trouve son siège à l'article 33, § 2, du décret du 23 février 2006.

Il est en effet prévu, d'une part, que la compensation organisée par le décret du 23 février 2006 est remplacée par la plus-value qui résultera, pour les provinces, de l'application des modifications apportées par l'avant-projet à l'article 257, alinéa 1^{er}, 1/ à 4/, du CIR 1992 et, d'autre part, que la dotation du fonds des provinces sera diminuée pour "assurer globalement la neutralité budgétaire", ce qui paraît viser l'hypothèse dans laquelle les plus-values à réaliser par les provinces seraient supérieures à la compensation antérieurement prévue en leur faveur.

Les explications données dans le commentaire de l'article 49 sont *prima facie* de nature à faire admettre le traitement différencié qui est ainsi instauré par la Région wallonne entre les communes et les provinces dans le mode de compensation de la suppression de la taxe sur la force motrice frappant les investissements neufs décidée par le décret du 23 février 2006 précité. Selon ces explications, les plus-values qui sont attendues pour les provinces sont en effet supérieures à la compensation prévue antérieurement en faveur de celles-ci de telle sorte qu'il se justifie que le contenu de l'article 49 de l'avant-projet diffère de celui de l'article 48.

La chambre était composée de

Messieurs	Y. KREINS,	président de chambre,
	P. VANDERNOOT,	conseillers d'État,
Madame	M. BAGUET,	
Messieurs	G. KEUTGEN, 2 de LEVAL,	assesseurs de la section de législation,
Madame	B. VIGNERON,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. P. RONVAUX, auditeur.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

B. VIGNERON

Y. KREINS