



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 60.487/4
du 19 décembre 2016

sur

un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté
du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 portant création
d'une cellule fiscale de la Région wallonne'

Le 18 novembre 2016, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, de la Fonction publique et de la Simplification administrative de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 portant création d'une cellule fiscale de la Région wallonne'.

Le projet a été examiné par la quatrième chambre le 19 décembre 2016. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Roger WIMMER, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 19 décembre 2016.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations suivantes.

1. L'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 'portant création d'une cellule fiscale de la Région wallonne' ¹ a institué une « Cellule fiscale provisoire auprès du Gouvernement wallon chargée de l'assister dans l'exécution du transfert des compétences fiscales reprises dans la loi spéciale du 13 juillet 2001 modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989 » (article 1^{er}, alinéa 1^{er}) ².

Cette cellule a été constituée à l'origine pour une durée de trois ans (article 1^{er}, alinéa 3).

Selon l'article 2 de l'arrêté initial,

« La Cellule a pour mission d'assister le Gouvernement wallon dans l'exécution du transfert des compétences fiscales visées à l'article 3 de la loi spéciale de financement du 13 juillet 2001 modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989.

Dans ce sens, elle veillera notamment à :

1° assurer le suivi administratif et technique des deux accords de coopération fiscaux (Agence de l'Information patrimoniale et échange d'informations) ;

2° procéder à l'analyse des moyens et des ressources affectées à chaque taxe et impôt régional visé à l'article 3 de la loi de financement et établir les structures de coût ;

3° établir un rapport d'opportunité sur le transfert, par famille d'impôt, des services de perception de la Communauté française et du Fédéral vers la Région ;

4° établir un plan opérationnel de transfert des moyens en ressources humaines, informatique et logistique administrative vers la Région ;

5° émettre des recommandations sur une réorganisation de l'ensemble des services à transférer, en tenant compte, notamment, du code de recouvrement du 6 mai 1999 en visant à les intégrer à terme au sein de la future structure fiscale ;

¹ L'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 et les différents arrêtés modificatifs n'ont pas été soumis à la section de législation du Conseil d'État, vu l'urgence.

² Selon le préambule de cet arrêté (alinéa 4),

« Considérant que le préalable indispensable à la mise en place d'une structure administrative permanente propre à la Région, chargée de l'exécution de l'ensemble des compétences fiscales, est la création d'une cellule fiscale, composée notamment d'experts afin d'effectuer un travail d'analyse de fonctions, de procédures, d'inventaires de moyens humains et logistiques ainsi que de préparer le transfert des services du Fédéral et de la Communauté française vers la Région wallonne ».

6° établir un schéma global d'organisation au niveau de la Région des nouveaux services fiscaux, et, corollairement, de proposer une structure administrative susceptible de les accueillir ;

7° organiser le transfert effectif des différents services régionaux, communautaires et fédéraux dans l'administration fiscale régionale ».

Par la suite, le caractère provisoire et temporaire de la cellule a été supprimé et ses missions ont été redéfinies par plusieurs arrêtés.

Ainsi, tout d'abord, l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mai 2004 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 portant création d'une cellule fiscale de la Région wallonne' a abrogé l'alinéa 3 de l'article 1^{er} de l'arrêté du 27 mars 2002, selon lequel la cellule est constituée pour une durée de trois ans ³.

Ensuite, l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 1^{er} février 2007 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 portant création d'une Cellule fiscale de la Région wallonne' a complété l'article 2, alinéa 2, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 par un 8° rédigé comme suit :

« 8° assister les institutions wallonnes dans la confection et l'exécution de leur politique fiscale et leur procurer une assistance opérationnelle, en ce compris l'étude de toute problématique fiscale ressortissant des compétences de la Région wallonne ».

³ Le préambule de cet arrêté mentionne les motifs suivants (alinéas 12 à 14) :

« Considérant que, suite à la réforme fiscale décidée par le Gouvernement wallon, la cellule fiscale a dû consacrer des moyens importants à la mise en œuvre de cette réforme et que, d'autre part, les analyses et études découlant de l'exécution du transfert des compétences fiscales visées à la loi spéciale de financement du 13 juillet 2001 revêtent des complexité et spécificité telles que leur finalisation ne peut être envisagée pour la fin du 1^{er} trimestre 2005 et qu'une date de fin de travaux ne peut être déterminée ;

Considérant que la cellule fiscale est régulièrement saisie par les différents Membres du Gouvernement ainsi que par le Ministère de la Région wallonne de demandes d'avis et de recommandations non prévues lors de la création de la cellule fiscale de la Région wallonne ;

Considérant dès lors qu'afin de ne pas paralyser la cellule fiscale dans l'exercice de ses missions, il est plus opportun que le Gouvernement décide de la dissolution de cette cellule à une date qu'il déterminera au vu de l'état d'exécution des missions ».

Enfin, l'article 1^{er} de l'arrêté du Gouvernement wallon du 23 avril 2009 'modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002 portant création d'une cellule fiscale de la Région wallonne' a confié un caractère permanent à la cellule ⁴. L'article 2 de cet arrêté a remplacé l'article 2 de l'arrêté du 27 mars 2002 :

« La cellule a pour missions :

1° d'assister le Gouvernement wallon dans l'exécution du transfert des compétences fiscales visées à l'article 3 de la loi spéciale de financement du 13 juillet 2001 modifiant la loi spéciale du 16 janvier 1989. [...]

2° d'assister les institutions wallonnes dans la confection et l'exécution de leur politique fiscale et de leur procurer une assistance opérationnelle dans la perception des impôts et taxes à leur profit. [...]

3° de rendre des avis sur toutes les législations en projet ou existantes, en Belgique ou à l'étranger, susceptibles d'influencer l'exercice de ses compétences fiscales par la Région wallonne. [...]

4° d'assister les institutions wallonnes dans l'étude et la gestion de leur statut fiscal propre. [...] ».

2. L'arrêté en projet tend notamment à changer la dénomination de la cellule (article 1^{er}), à réécrire ses missions (articles 2 et 3) et à adapter quelques règles relatives au statut pécuniaire et à la situation pécuniaire de ses membres du personnel (articles 5 à 10).

Le statut administratif ou la situation administrative des membres du personnel de la cellule ne sont pas réglés par l'arrêté du Gouvernement wallon du 27 mars 2002. Cet arrêté précise uniquement que les membres du personnel de la cellule sont désignés par le Gouvernement wallon, sur proposition du Ministre du Budget (article 5, § 3) et que les membres du personnel, s'ils ont déjà la qualité d'agents des services du Gouvernement, sont détachés de leur service pour la durée de leur désignation (article 8, § 1^{er}).

Les articles 7 à 14 de cet arrêté, modifiés par les articles 5 à 10 du projet, fixent, par contre, le statut pécuniaire et la situation pécuniaire des membres du personnel de la cellule.

Ainsi, l'arrêté en projet prévoit l'octroi d'une allocation annuelle équivalente à l'allocation annuelle de cabinet (articles 5 et 7). Il prévoit également le paiement d'une indemnité forfaitaire annuelle pour frais de séjour fixée par référence à l'arrêté du

⁴ Le préambule de cet arrêté contient les motifs suivants (alinéa 8) :

« Considérant que la première expérience de transfert de compétences fiscales démontre la complexité de la tâche et la nécessité de conforter la cellule fiscale à cet égard, la création du 7^e pilier de l'administration fiscale wallonne faisant de la cellule un interlocuteur privilégié dans cette mission ; or, la cellule fiscale a montré, dans de multiples dossiers, sa capacité à mobiliser les moyens humains et matériels dans les tâches d'audit, d'aide à la décision, de rédaction de cahier de charges et de soutien au management de l'administration fiscale wallonne ; l'objet principal du présent arrêté est de préciser et d'actualiser les missions et la composition du personnel de la cellule fiscale ».

Gouvernement wallon du 24 juillet 2014 'relatif aux cabinets des Ministres du Gouvernement wallon' (article 10).

Compte tenu de la nature du service et de la portée des missions qui lui sont confiées, la section de législation n'aperçoit pas la raison pour laquelle les membres du personnel de la cellule, sont, à la différence des membres du personnel des autres services du Gouvernement, assimilés à des membres de cabinets ministériels ⁵.

En effet, les missions confiées à la cellule présentent un caractère permanent. Elles ne sont pas liées à l'action d'un ministre en particulier, de telle sorte qu'il n'est pas requis que pour leur exercice il existe une « relation de confiance » entre le Ministre du Budget et les membres du personnel de la cellule, qui justifierait que le ministre en question dispose d'un large pouvoir d'appréciation pour les choisir et pour mettre fin à leurs fonctions.

Plusieurs des tâches confiées à la cellule, notamment l'assistance dans le transfert du service des impôts (article 2, 1°, en projet), l'exécution de la politique fiscale du Gouvernement et la perception des impôts et taxes (article 2, 2°, en projet), d'une manière générale la mission d'un service d'études en matière fiscale, aussi bien au niveau national qu'international (article 2, 3°, en projet), y compris « l'étude et la gestion statut fiscal de la Région et [des] institutions wallonnes » (article 2, 4°, en projet) constituent manifestement des tâches normales dans le chef d'une administration quel que soit le degré de spécialisation ou de technicité des matières en elles-mêmes et ne s'inscrivent pas dans les missions qu'exercent des cabinets ministériels ⁶.

La nature des missions confiées à la cellule ne justifient pas, au regard du principe d'égalité et de non-discrimination, que les membres du personnel soient soumis à un statut qui, d'une part, soit totalement distinct de celui des membres du personnel de l'administration auxquels les dispositions du Code de la fonction publique wallonne sont applicables et, d'autre part, soit similaire à celui des membres du personnel d'un cabinet ministériel.

La cellule ne présente donc pas (ou ne présente donc plus) les caractéristiques d'un cabinet ministériel, caractéristiques qui justifient que les membres du personnel d'un tel cabinet ne sont pas considérés comme des membres du personnel de l'administration et sont soumis à un régime distinct de celui de la fonction publique wallonne ⁷.

⁵ Voir notamment l'avis 35.939/2 donné le 29 octobre 2003 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 novembre 2003 'portant création du Service affectation de la Région wallonne'.

⁶ Les articles 2bis à 2sexies en projet, qui constituent des développements de l'article 2 en projet, n'infirmant pas cette analyse qui vaut donc pour l'ensemble de ces dispositions.

⁷ Voir notamment l'avis 55.968/2 donné le 30 avril 2014 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 8 mai 2014 'portant création de la cellule d'informations financières et abrogeant l'arrêté du Gouvernement wallon du 24 mars 2005'.

Par conséquent, l'arrêté en projet n'est pas admissible et doit être fondamentalement revu.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIÉNARDY