



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 62.439/4
du 13 novembre 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne 'portant
diverses modifications fiscales'

Le 8 novembre 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Ministre du Budget, des Finances, de l'Énergie, du Climat et des Aéroports de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de cinq jours ouvrables, sur un avant-projet de décret 'portant diverses modifications fiscales'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 13 novembre 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Luc DETROUX et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Marianne DONY, assesseurs, et Bernadette VIGNERON, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 13 novembre 2017.

*

Suivant l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la demande d'avis doit spécialement indiquer les motifs qui en justifient le caractère urgent.

La lettre s'exprime en ces termes :

« L'urgence est motivée par les éléments suivants :

Il y a lieu d'exécuter en 2018 les mesures fiscales annoncées par ce Gouvernement dans sa déclaration de politique régionale et dans sa note de stratégie fiscale du 28 septembre 2017 ;

Il y a lieu de considérer que ce gouvernement a pris fonction ensuite des événements que l'on connaît et a dû reprendre des dossiers en cours dans l'urgence ;

Il y a lieu de considérer par conséquent que les mesures fiscales visées ont dû être mises en œuvre très rapidement et dans le respect des procédures législatives prescrites ;

L'intérêt général et la relance économique requièrent prestement de pouvoir bénéficier desdites mesures ;

L'Union européenne reste dans l'attente de l'exécution des mesures annoncées, prises afin de se conformer aux demandes insistantes formulées auprès des autorités wallonnes en matière de droits de succession et de prélèvement kilométrique et que s'y soustraire aurait pour conséquence un risque avéré de citation à l'encontre de la Région wallonne devant les instances européennes ;

La mise à zéro du taux appliqué dans le cadre de la taxe 'redevance télévision' nécessite une entrée en vigueur le 1^{er} janvier 2018 pour une application juridique correcte de cette mesure et qu'à défaut, une exécution ne pourrait être envisagée que pour l'exercice d'imposition 2019 ;

La suppression de l'article 44bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et l'insertion d'un abattement de 20.000 euros sur la base imposable de la première habitation destinée à la résidence principale ainsi que la modification du mécanisme de la vente en viager sont des mesures qui permettront une relance économique immobilière indispensable à la santé économique de ce secteur et les reporter risque de rendre caducs certains compromis de vente ;

L'adaptation à la réalité de la taxation des paramoteurs avec rétroactivité au 19 juillet 2014 permettra à ce secteur de pouvoir pérenniser cette activité sportive de loisir en toute connaissance d'une taxation proportionnée à l'engin auquel elle s'applique et ce faisant, assurer une sécurité juridique ;

L'exemption de taxation sur l'immeuble servant de résidence principale dans le chef du défunt ou cohabitant légal ensuite du décès du conjoint, permettra à ceux-ci d'être assurés de pouvoir rester dans l'immeuble qu'a connu leur vie commune, en toute sécurité juridique ;

Les modifications apportées aux différents articles cités du décret du 6 mai 1999 relatif à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes régionales wallonnes vont permettre dès leur entrée en vigueur, un meilleur recouvrement et une augmentation significative des recettes fiscales wallonnes ;

En conséquence, à défaut d'adoption de ce décret, le nouveau gouvernement mis en place ne sera pas à même d'exécuter les mesures fiscales annoncées dans sa déclaration de politique générale et reprises dans sa note de stratégie fiscale présentée du 28 septembre 2017 ;

La Région est obligée d'adapter le montant des centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques selon le nouveau facteur d'autonomie applicable pour l'exercice d'imposition 2018 ;

Le présent décret doit dès lors être pris dans l'urgence ».

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 3^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, 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 suivantes.

1. Sauf pour les articles 33, 34 et 39, ces considérations ne suffisent pas à motiver spécialement l'urgence qu'il y a ou qu'il y aurait à réclamer communication de l'avis du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables, plutôt que, le cas échéant, dans le délai de trente jours prévu par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, et ce pour les raisons suivantes :

1.1. La circonstance que « ce gouvernement a pris fonction ensuite des événements que l'on connaît et a dû reprendre des dossiers en cours dans l'urgence » et qu'« il y a lieu de considérer par conséquent que les mesures fiscales visées ont dû être mises en œuvre très rapidement et dans le respect des procédures législatives prescrites » est, en elle-même, sans rapport avec le fait de réclamer communication de l'avis du Conseil d'État dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables.

1.2. Plusieurs des considérations figurant dans la lettre de demande d'avis n'ont d'autre objet que de souligner l'importance que l'adoption du décret en projet revêt aux yeux du gouvernement ou d'indiquer les objectifs poursuivis par ce texte ou, plus particulièrement, par certaines de ses dispositions. Il ressort de la jurisprudence constante de la section de législation que de telles considérations ne suffisent pas à expliquer pour quelle raison concrète et spécifique il se justifie ou il se justifierait que la communication de l'avis du Conseil d'État sur les dispositions en projet soit réclamée dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables.

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

1.3 En ce qui concerne particulièrement la « redevance télévision », dès lors que l'avant-projet tend à sa « mise à zéro », on n'aperçoit pas en quoi la circonstance qu'il ne serait adopté qu'après le 1^{er} janvier 2018 aurait pour effet que cette mesure ne puisse « être envisagée que pour l'exercice d'imposition 2019 ». Il en va d'autant plus ainsi que la date de début des prochaines périodes imposables débutent le 1^{er} avril 2018 (pour les détenteurs dont le nom ou la dénomination a pour initiale les lettres « A » à « J ») et le 1^{er} octobre 2018 (pour les détenteurs dont le nom ou la dénomination a pour initiale les lettres « L » à « Z »).

1.4. Le passage de la lettre de demande d'avis suivant lequel « l'Union européenne reste dans l'attente de l'exécution des mesures annoncées, prises afin de se conformer aux demandes insistantes formulées auprès des autorités wallonnes en matière de droits de succession et de prélèvement kilométrique et que s'y soustraire aurait pour conséquence un risque avéré de citation à l'encontre de la Région wallonne devant les instances européennes » porte sur les articles 2 et 32 de l'avant-projet.

L'article 2 tend à modifier l'article 54, alinéa 1^{er}, du Code des droits de succession. Comme l'indique l'exposé des motifs, il fait suite à une mise en demeure émanant de la Commission européenne. Cette mise en demeure date du 17 mai 2017. La Commission y invite le gouvernement belge à lui faire parvenir ses observations dans un délai de deux mois et indique qu'après avoir pris connaissance de ces observations ou si celles-ci ne lui étaient pas transmises dans le délai prescrit, elle se réserve le droit d'émettre, s'il y a lieu, l'avis motivé prévu par l'article 258 TFUE. Il ressort des pièces communiquées par la déléguée du ministre, d'une part, que la Commission a accepté de prolonger de deux mois le délai de réponse fixé dans la mise en demeure et, d'autre part, que la Région wallonne a informé la Commission qu'elle était d'accord de modifier sa législation dans le sens souhaité. Il n'apparaît pas que la Commission aurait émis un avis motivé en application de l'article 258 TFUE.

Il ressort des pièces communiquées par la déléguée du ministre que l'article 32 fait suite, quant à lui, à un courrier du 24 juillet 2017 dans lequel Madame Violeta Bulc, membre de la Commission européenne, relève divers problèmes d'incompatibilité avec la législation européenne du système d'amendes établi dans le cadre du prélèvement kilométrique belge sur les poids lourds. La commissaire y demande aux autorités régionales de présenter à la Commission pour le 23 août suivant des mesures concrètes pour mettre fin, dans les plus brefs délais, auxdits problèmes d'incompatibilité, en accompagnant ces mesures d'un calendrier précis détaillant les différentes étapes de la procédure visant à leur adoption par les régions et leur entrée en vigueur. Elle conclut en indiquant que, faute de mesures concrètes satisfaisantes et d'un calendrier précis pour leur mise en œuvre, elle se verra dans l'obligation de proposer à la Commission l'engagement d'une procédure d'infraction contre la Belgique. Il ressort des pièces communiquées par la déléguée du ministre que des contacts sont en cours à ce sujet entre les autorités régionales et la Commission. Il n'apparaît pas que celle-ci aurait adressé à ce propos une mise en demeure au gouvernement belge en application de l'article 258 TFUE.

En vertu de l'article 258 TFUE, c'est seulement à partir du moment où un État membre ne se conforme pas à un avis motivé dans le délai déterminé par la Commission, que celle-ci peut saisir la Cour de justice de l'Union européenne d'une action en manquement de cet État à une obligation qui lui incombe en vertu du droit de l'Union. Avant cela, et donc notamment tant que la Commission n'a pas émis d'avis motivé et, à fortiori, tant qu'elle n'a pas adressé de mise en demeure aux autorités belges, l'urgence d'adopter un texte destiné à supprimer le ou les manquements au droit de l'Union relevés par la Commission n'est pas telle qu'il se justifierait que la communication de l'avis du Conseil d'État sur le texte en question soit réclamée dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables.

L'urgence invoquée pour les articles 2 et 32 de l'avant-projet ne peut donc être retenue.

1.5. Le fait, souligné dans la lettre de demande d'avis, qu'une disposition de l'avant-projet – en l'occurrence l'article 17 – rétroagisse au 19 juillet 2014¹ n'est pas non plus de nature à justifier que la communication de l'avis du Conseil d'État sur cette disposition soit réclamée dans un délai ne dépassant pas cinq jours ouvrables. En effet, plus de trois ans après cette date, peu importe que l'avis du Conseil d'État sur ladite disposition soit donné dans un délai de cinq jours ouvrables, plutôt que, le cas échéant, dans le délai de trente jours prévu par l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois coordonnées sur le Conseil d'État. Pour le reste, la volonté, qu'exprime la lettre de demande d'avis, de permettre au secteur concerné par cette disposition « de pouvoir pérenniser » l'activité sportive de loisir concernée « en toute connaissance d'une taxation proportionnée à l'engin auquel elle s'applique et ce faisant, assurer une sécurité juridique », est une considération trop générale pour justifier l'urgence invoquée.

2. Le passage de la lettre de demande d'avis suivant lequel « la Région est obligée d'adapter le montant des centimes additionnels régionaux à l'impôt des personnes physiques selon le nouveau facteur d'autonomie applicable pour l'exercice d'imposition 2018 » est à mettre en rapport avec les articles 33, 34 et 39 de l'avant-projet.

Compte tenu de leur objet, l'urgence est suffisamment établie en ce qui concerne ces dispositions.

3. En conséquence, la demande d'avis est irrecevable sauf pour les articles 33, 34 et 39 du projet.

¹ En vertu de l'article 40 du projet.

EXAMEN DES ARTICLES 33, 34 ET 39

Sous réserve que le facteur d'autonomie applicable pour l'exercice d'imposition 2018 et les exercices d'imposition suivants, en vertu de l'article 5/2, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' et, sur la base desquels les centimes additionnels fixés par les dispositions examinées sont établis, correspond bien au facteur d'autonomie qui doit encore être déterminé par arrêté royal délibéré en Conseil des ministres, conformément à l'alinéa 5 de cette disposition de la loi spéciale, les dispositions n'appellent pas d'observation.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Bernadette VIGNERON

Pierre LIÉNARDY