



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 68.859/4
du 31 mars 2021

sur

une proposition de décret de la Région wallonne ‘visant à la
promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à
la réforme de la taxation’

Le 11 février 2021, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Président du Parlement wallon à communiquer un avis, dans un délai de soixante jours, sur une proposition de décret 'visant à la promotion de l'équipement pour les véhicules électriques et à la réforme de la taxation', déposée par M. ANTOINE, Mme GOFFINET, MM. DESQUESNES et MATAGNE (*Doc. parl.*, Parl. wall., 2019-2020, n° 227/001).

La proposition a été examinée par la quatrième chambre le 31 mars 2021. La chambre était composée de Martine BAGUET, président de chambre, Luc CAMBIER et Bernard BLERO, conseillers d'État, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Marc OSWALD, premier auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 31 mars 2021.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de la proposition [‡], 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, la proposition appelle les observations suivantes.

OBSERVATION GÉNÉRALE

La fixation de la taxe de circulation « à 0,00 euro » n'est envisagée par l'article 1^{er} de la proposition de décret que pour les véhicules mentionnés à l'article 9, A, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (ci-après : le Code), soit les « voitures, voitures mixtes et minibus ».

La question se pose de savoir pour quel motif admissible au regard des principes d'égalité et de non-discrimination et du principe d'égalité des contribuables devant l'impôt consacrés respectivement par les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, les autres catégories de véhicules, mentionnées à l'article 9, B et suivants, du Code ¹, sont exclues du champ d'application de la mesure.

Aucun élément d'explication ne figure dans les développements de la proposition de décret.

Selon des explications figurant dans les justifications d'amendements à la présente proposition de décret et sur lesquels la section de législation a donné ce jour l'avis n° 68.960/4, il semble pouvoir se déduire que cette exclusion se justifierait par le constat selon lequel

« Une telle différence de traitement existe déjà à l'actuel article 9 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus qui taxe certains poids lourds sur base de la masse maximale autorisée.

Les motocyclettes ne voient pas leur taxation évoluer étant donné que 496 683 motocyclettes sont en circulation sur un parc total de véhicules de 7 791 862 en 2020 selon le rapport du SPF Mobilité et Transport 'Chiffres clés de la mobilité en Belgique'. Il en va de même pour les camionnettes, dont le nombre est de 799 183 en 2020 selon ce même rapport. Il est légitime, pour rencontrer l'objectif sanitaire et climatique de ne viser que le parc de véhicules qui compte en termes de masse, les véhicules individuels (5 881 678 véhicules en 2020 selon le même rapport) ».

[‡] S'agissant d'une proposition de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Véhicules à moteur destinés au transport de marchandises d'une masse maximale autorisée ne dépassant pas 3500 kilogrammes, motocyclettes, autobus et autocars, etc.

À elle seule, la justification selon laquelle les catégories de véhicules autres que celles mentionnées à l'article 9, A, du Code ont un impact moindre sur la pollution par le CO₂ parce que les véhicules concernés comptent moins « en termes de masse », ne suffit pas à établir que le dispositif à l'examen repose sur une justification objective et raisonnable le rendant conforme aux principes d'égalité, de non-discrimination et d'égalité des contribuables devant l'impôt.

Il convient dès lors à tout le moins de mieux étayer cette justification, spécialement quant à la pertinence et au caractère proportionné de l'exclusion au regard de l'objectif poursuivi de réduction de la pollution par le CO₂, compte tenu de ce que les catégories de véhicules exclus sont susceptibles de contribuer à l'objectif de réduction de la pollution par le CO₂ dans une mesure qui, eu égard au nombre d'immatriculation de ces véhicules tel que renseigné dans les éléments de justification exposés ci-dessus, ne peut pas d'emblée être qualifiée de négligeable.

Le dispositif proposé sera réexaminé et, le cas échéant, revu, à la lumière de cette observation, laquelle vaut, *mutatis mutandis*, pour la modification du régime de la taxe de mise en circulation prévue par l'article 2 de la proposition de décret ².

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

DISPOSITIF

Articles 1^{er} et 2

Conformément à l'article 92bis, § 2, f), de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles', la Région wallonne doit conclure un accord de coopération pour le règlement des questions relatives à l'exercice des compétences visées à l'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 'relative au financement des Communautés et des Régions' dans les cas où le contribuable est une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing.

² L'article 2 de la proposition de décret fixe la taxe de mise en circulation « à 0,00 euro pour les véhicules visés à l'article 94, 1^o, du Code dont les émissions de CO₂ telles que définies à l'article 97ter, alinéa 1^{er}, 1^o, du Code sont égales à 0 et dont la masse à vide est inférieure à deux tonnes ». L'article 94, 1^o, du Code mentionne « les voitures, voitures mixtes, minibus et motocyclettes, tels que ces véhicules sont définis dans la réglementation de l'immatriculation des véhicules à moteur et des remorques tels qu'ils sont compris dans le sens de l'article 4, § 3, en tant que ces véhicules sont ou doivent être munis d'une marque d'immatriculation autre que 'essai', 'marchand' ou temporaire autre qu'une marque d'immatriculation internationale, délivrée dans le cadre de cette réglementation ».

L'article 4, § 3, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 dispose que les régions sont compétentes pour modifier le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation. Il est également prévu que

« [d]ans le cas où le redevable de ces impôts est une société [...] une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing, l'exercice de ces compétences est subordonné à la conclusion préalable d'un accord de coopération entre les trois régions au sens de l'article 92bis, § 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Dans un arrêt n° 178/2005 du 7 décembre 2005 (considérants B.15 et B.16), la Cour constitutionnelle a précisé que l'obligation de conclure un accord de coopération s'applique pour autant que le contribuable soit une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing et que la disposition en cause entende régler le taux d'imposition, la base d'imposition ou les exonérations des impôts régionaux visés à l'article 4, § 3, de la loi spéciale 16 janvier 1989.

Les articles 1^{er} et 2 de la proposition sont susceptibles de s'appliquer à des véhicules immatriculés au nom d'une société, entreprises publique autonome ou association sans but lucratif à activités de leasing. Or, la Région wallonne n'est pas compétente, à l'égard de ces contribuables, pour modifier, seule, le taux d'imposition de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation.

Dès lors, si les auteurs de la proposition à l'examen entendent maintenir ces dispositions, mieux vaut, par souci de clarté, exclure explicitement de leur champ d'application les contribuables qui sont une société, une entreprise publique autonome ou une association sans but lucratif à activités de leasing.

À défaut de conclure un accord de coopération avec les deux autres régions, la Région wallonne n'est pas compétente, à l'égard des contribuables précités, pour modifier le taux d'imposition de la taxe de circulation sur les véhicules automobiles et de la taxe de mise en circulation.

Toutefois, la section de législation relève que, dans cette hypothèse, l'inapplication de ces modifications à la catégorie de contribuables ainsi exclue crée des différences de traitement que les auteurs de la proposition doivent être en mesure de justifier.

Dans l'avis n° 60.914/3 donné le 27 février 2017 sur un avant-projet devenu le décret du 16 juin 2017 'modifiant le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013, en ce qui concerne le verdissement de la fiscalité routière pour véhicules utilitaires légers et voitures anciennes', la section de législation a observé ce qui suit :

« [traduction libre] 4.1. En l'absence d'accord de coopération interrégional, le régime en projet n'est pas applicable aux sociétés visées dans la loi du 7 mai 1999 'contenant le Code des sociétés', aux entreprises publiques autonomes ou aux associations sans but lucratif à activités de leasing.

Compte tenu de la limitation de compétence résultant de l'article 4, § 3, deuxième phrase, de la loi spéciale de financement, la Région flamande peut justifier une différence de traitement – à moins que cette différence repose sur un critère objectif et soit raisonnablement justifiée, auquel cas il n'est pas, en tout état de cause, question de discrimination – par le fait que les autres régions ne marquent pas leur accord avec une réforme dans le sens indiqué. Il n'en demeure toutefois pas moins que la Région flamande doit mettre tout en œuvre pour parvenir à un accord de coopération évitant autant que possible les discriminations ou, à tout le moins, limitant ces dernières. Eu égard aux articles 10 et 11 de la Constitution, la Région flamande a par conséquent le devoir de prendre des initiatives en la matière, pour autant que tel ne soit pas déjà le cas.

Il est recommandé d'apporter également des précisions plus concrètes sur ce point dans l'exposé des motifs »³.

La même observation vaut *mutatis mutandis* en l'espèce.

Article 3

1. La disposition proposée entend imposer, pour une série de travaux soumis à permis d'urbanisme et qui prévoient au moins une place de stationnement, l'installation de dispositifs permettant « de pouvoir ultérieurement installer un point de recharge au sens de l'article 2, 27^oter, du décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité ».

Se pose dès lors la question de savoir si la proposition doit être considérée comme un plan ou programme au sens de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 juin 2001 'relative à l'évaluation des incidences de certains plans et programmes sur l'environnement', pour lequel, conformément à l'article 3, paragraphe 1, de cette directive, une évaluation environnementale doit être effectuée dans la mesure où il est susceptible d'avoir des incidences notables sur l'environnement.

Selon le paragraphe 2, a), de l'article 3 de cette directive, cette obligation s'applique à tous les plans et programmes qui sont élaborés pour les secteurs, notamment, de l'énergie, de l'affectation des sols ou de l'aménagement du territoire urbain et rural et qui définissent le cadre dans lequel la mise en œuvre des projets énumérés aux annexes I et II de la directive 2011/92/UE du Parlement européen et du Conseil du 13 décembre 2011 'concernant l'évaluation des incidences de certains projets publics et privés sur l'environnement' pourra être autorisée à l'avenir.

Selon la Cour de justice de l'Union européenne, « la notion de 'plans et programmes' se rapporte à tout acte qui établit, en définissant des règles et des procédures de contrôle applicables au secteur concerné, un ensemble significatif de critères et de modalités pour l'autorisation et la mise en œuvre d'un ou de plusieurs projets susceptibles d'avoir des

³ Doc. parl., Parl. fl., 2016-2017, n° 1160/1, pp. 49 à 56, <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60914.pdf>.

incidences notables sur l'environnement »⁴. La Cour ajoute que la notion de « plans et programmes » peut également recouvrir des actes normatifs adoptés par la voie législative ou réglementaire (§ 52). Dans l'arrêt C-24/19 du 25 juin 2020, la Cour de justice a confirmé qu'un arrêté du Gouvernement flamand peut être considéré comme un plan élaboré ou adopté par une autorité au niveau national, régional ou local. En outre, la Cour a précisé qu'une mesure doit être considérée comme « exigée », dès lors que le pouvoir d'adopter la mesure trouve sa base juridique dans une disposition particulière, même s'il n'existe, à proprement parler, aucune obligation d'élaborer cette mesure⁵.

La Cour constitutionnelle considère toutefois que juger que toutes les législations et toutes les réglementations susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement devraient être soumises à une évaluation environnementale conformément à la directive 2001/42/CE, ne correspond pas à l'objectif du législateur européen, qui visait à ce que, conformément à cette directive, certains plans et programmes susceptibles d'avoir des incidences notables sur l'environnement soient soumis à une évaluation environnementale⁶.

Les auteurs de la proposition sont invités à préciser, lors des travaux préparatoires, les raisons pour lesquelles ils situent leur proposition en dehors du champ d'application de la directive 2001/42/CE⁷⁻⁸.

2. L'article D.IV.4, alinéa 5, proposé du Code du développement territorial ne rend applicable l'obligation qu'il prévoit qu'aux actes et travaux visés à l'alinéa 1^{er}, 1^o, 4^o et 8^o, pour lesquels un permis d'urbanisme est requis.

⁴ C.J.U.E., 27 octobre 2016, C-290/15, arrêt *Patrice d'Oultremont e.a. c. Région wallonne*, ECLI:EU:C:2016:816, § 49. Cet arrêt a été confirmé par deux arrêts prononcés le 7 juin 2018 : C.J.U.E., arrêt *Inter-Environnement Bruxelles ASBL e.a. c. Région de Bruxelles-Capitale*, 7 juin 2018, C-671/16, ECLI:EU:C:2018:403 ; et arrêt *Thybaut e.a. c. Région wallonne*, 7 juin 2018, C-160/17, ECLI:EU:C:2018:401.

⁵ C.J.U.E., 25 juin 2020, C-24/19, arrêt *A e.a. c. Gewestelijke stedenbouwkundige ambtenaar van het departement Ruimte Vlaanderen, afdeling Oost-Vlaanderen*, ECLI:EU:C:2020:503, §§ 32 et suivants.

⁶ C.C., 28 février 2019, n° 33/22019, B.21.3 et C.C., 17 octobre 2019, n° 145/2019, B.9.3.

⁷ Pour une observation analogue, voir l'avis n° 68.487/1 donné le 12 janvier 2021 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 25 février 2021 'fixant des conditions générales et spécifiques d'exploitation applicables aux parkings', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68487.pdf>.

⁸ À propos de l'application de l'article 2, a), de la directive 2001/42/CE, voir l'avis n° 60.146/4 donné le 30 novembre 2016 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 22 décembre 2016 'formant la partie réglementaire du Code du développement territorial', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/60146.pdf>, l'avis n° 63.928/2/V donné le 6 août 2018 sur un projet devenu l'arrêté du Gouvernement wallon du 13 décembre 2018 'remplaçant l'annexe 1^{re} du décret du 1^{er} mars 2018 relatif à la gestion et à l'assainissement des sols', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/63928.pdf>, ainsi que l'avis n° 68.292/4 donné le 15 décembre 2020 sur un projet d'arrêté du Gouvernement wallon 'portant conditions sectorielles relatives aux parcs d'éoliennes d'une puissance totale supérieure ou égale à 0,5 MW et modifiant l'arrêté du Gouvernement wallon du 4 juillet 2002 arrêtant la liste des projets soumis à étude d'incidences, des installations et activités classées ou des installations ou des activités présentant un risque pour le sol', <http://www.raadvst-consetat.be/dbx/avis/68292.pdf>.

Les auteurs de la proposition doivent être en mesure de justifier des raisons pour lesquelles seules ces trois situations sont visées à l'exclusion, par exemple, des permis d'urbanisation réglés par l'article D.IV.2 du Code, ainsi que d'autres situations mentionnées à l'article D.IV.4, alinéa 1^{er}, du Code, situations pour lesquelles il n'apparaît pas d'emblée que l'obligation envisagée ne pourrait pas leur être appliquée.

La disposition sera réexaminée et, le cas échéant, revue à la lumière de cette observation.

Article 5

La période prévue par la disposition à l'examen, allant de 2020 à 2025, sera actualisée.

Article 8

Il résulte de la disposition à l'examen que le décret entrera en vigueur le jour de sa publication au *Moniteur belge*.

L'article 56 de la loi spéciale du 8 août 1980 prévoit que

« [l]es décrets sont obligatoires le dixième jour après celui de leur publication au *Moniteur belge*, à moins qu'ils n'aient fixé un autre délai ».

Cette disposition a pour objectif d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des règles nouvelles. Sauf raison particulière, dont il n'est pas fait état en l'espèce, il n'y a pas lieu d'y déroger.

L'article 8 sera omis.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Martine BAGUET