



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 77.493/4
du 20 mars 2025

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant
le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et
portant adaptation de la taxe de mise en circulation’

Le 14 février 2025, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président de la Région wallonne et Ministre du Territoire, des Infrastructures, de la Mobilité et des Pouvoirs locaux à communiquer un avis dans un délai de trente jours sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus et portant adaptation de la taxe de mise en circulation'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 17 mars 2025. La chambre était composée de Bernard BLERO, président de chambre, Géraldine ROSOUX et Dimitri YERNAULT, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Philippe DE BRUYCKER, assesseurs, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Xavier MINY, auditeur.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 20 mars 2025.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite essentiellement son examen à la compétence de l'auteur de l'acte, au fondement juridique ainsi qu'à l'accomplissement des formalités prescrites, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées.

FORMALITÉS PRÉALABLES

Il ressort des explications du délégué que l'avis du Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie qui figure dans le dossier communiqué à la section de législation ne porte pas sur l'avant-projet de décret à l'examen et que c'est par erreur que cet avis a été annexé à la demande d'avis.

Le Gouvernement a en effet décidé de solliciter l'avis du Conseil de la Fiscalité et des finances de Wallonie sur l'avant-projet de décret en application des articles 2, § 2, a), et 3, du décret du 22 juillet 2010 'créant un Conseil de la Fiscalité et des Finances de Wallonie', et de procéder à cette consultation parallèlement à la saisine de la section de législation.

Si l'accomplissement de cette formalité devait encore donner lieu à des modifications du texte soumis au Conseil d'État sur des points autres que de pure forme et ne résultant pas des suites réservées au présent avis, les dispositions modifiées ou ajoutées devraient être soumises à nouveau à l'avis de la section de législation conformément à l'article 3, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées 'sur le Conseil d'État'.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

Article 1^{er}

1. À l'instar de ce que prévoit le 3°, au 2°, la subdivision s'opérera au moyen de lettres a), b) et c) ¹.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.conseildetat.be, onglet « Technique législative », recommandation 58.

2. Le 2° ne comprenant qu'un alinéa ayant pour objet de modifier l'article 98, § 2, A, du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus (ci-après : « le Code »), la phrase liminaire sera rédigée comme suit :

« Au paragraphe 2, A, les modifications suivantes sont apportées :

a) [...] ;

b) [...] ;

c) [...] ».

Par ailleurs, les mots « Au A, les modifications suivantes sont apportées : » seront omis.

3. Concernant le régime de taxation des voitures, voitures mixtes et minibus immatriculés depuis trente ans et plus et munis d'une plaque d'immatriculation de type « oldtimer », l'article 98, § 2, A, 5°, en projet instaure une taxe forfaitaire dont le montant s'élève à 61,50 euros.

L'article 98, § 3, 2°, b) et c), en projet prévoit, concernant les motocyclettes et autocaravanes, que la taxation :

« b) est fixée uniformément à 50,00 euros pour les véhicules dont la première immatriculation soit dans le pays, soit à l'étranger avant leur importation définitive, date de 15 ans ou plus ;

c) ne peut jamais être inférieure à 50,00 euros ».

Concernant le régime de taxation des aéronefs et des bateaux, l'article 98, § 3, 3°, c), en projet fixe pour sa part un seuil minimum de taxe de mise en circulation de 61,50 euros.

À ce sujet, Wallonie Finances Expertises a relevé « que la différence de montant entre catégories de véhicules définis à l'article 94 CTA (50 ou 61,50 [euros]) n'est pas expliquée et que cela pourrait dès lors constituer une source de discrimination potentielle ».

Or, ni l'exposé des motifs, ni le commentaire de la disposition ne fournissent de justification à ce sujet. L'auteur de l'avant-projet doit pouvoir justifier le dispositif au regard du principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

Le commentaire de l'article sera utilement complété à cet effet.

4. Au 3°, a), dans la phrase introductive du 2° en projet, il sera fait mention de la taxe fixée au « paragraphe 2, B, et C, 1° ».

Article 2

1.1. Selon l'exposé des motifs, l'article 2 vise à accorder une réduction de 250 euros sur la taxe de mise en circulation « au parent en situation de monoparentalité et cela dès le premier enfant résidant au même domicile que le parent ». Cette mesure part du constat que, « par la structure même du ménage, les familles monoparentales se retrouvent particulièrement fragilisées tant socialement qu'économiquement », et qu'il s'agit dès lors de « soutenir ce public particulièrement fragilisé en Wallonie » : « [l]es familles monoparentales doivent jongler entre travail et responsabilités parentales sans le soutien d'un second parent. Réduire les couts liés à la mobilité personnelle peut leur permettre de mieux subvenir aux besoins de leurs enfants, notamment en termes de transport et d'activités extrascolaires ».

Le commentaire de l'article précise également :

« La mesure de réduction 'famille monoparentale' permet de lutter contre la précarité de ces redevables particuliers en réduisant la pression fiscale encourue lors de l'acquisition d'un véhicule. Lorsque l'on a des enfants à charge, le fait de disposer d'une voiture est souvent une nécessité en raison des activités multiples des enfants de la famille. En effet, ces familles font face à des défis uniques en termes de conciliation entre vie professionnelle, vie privée et impératifs d'éducation des enfants sans l'aide d'un autre parent et tout en étant plus exposé au risque de pauvreté. Il s'agit donc d'une catégorie particulière de redevable qui justifie une aide sociale ciblée ».

1.2. Afin de définir cette catégorie particulière de redevables, le 1^o insère dans l'article 98, § 1^{er}, 1^o, du Code un littéra e), qui définit la « famille monoparentale » comme suit :

« famille formant un ménage au sens de l'article 12 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales dans lequel l'allocataire personne physique tel que défini à l'article 2, [alinéa 1^{er},] 2^o dudit décret perçoit un supplément d'allocations familiales en faveur d'un ou plusieurs enfants bénéficiaires qui, au jour de la mise en usage du véhicule automobile, vivent habituellement dans la résidence principale de cet allocataire au sens du § 1^{er}, 1^o, c) du présent article ».

De la sorte, ainsi que l'indique l'exposé des motifs, l'article 98, § 1^{er}, 1^o, e), en projet définit la notion de famille monoparentale, pour le bénéfice de la réduction de la taxe de mise en circulation, en référence à « la notion de situation monoparentale conformément au décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des allocations familiales » : « [d]ès qu'une famille de ce type perçoit un supplément d'allocation familiale pour monoparentalité, elle sera éligible à l'octroi d'une réduction d'un maximum de 250 euros pour le calcul de la taxe de mise en circulation, et ce pour une seule voiture du ménage ».

1.3. En vertu de l'article 4, alinéa 2, de l'avant-projet, cette modification entrera en vigueur au 1^{er} juillet 2026 pour, selon l'exposé des motifs, « permettre la mise en œuvre d'un échange d'information automatisé entre l'Administration fiscale et le secteur des allocations familiales ».

2. Il ressort de ce qui précède que le dispositif en projet vise à accorder un avantage fiscal à une catégorie de redevables qui, en raison de la structure spécifique de leur ménage, se trouvent dans une situation de vulnérabilité particulière, tant socialement qu'économiquement.

La définition établie dans l'article 98, § 1^{er}, 1^o, e), en projet a pour conséquence de conditionner l'octroi de cet avantage fiscal à certaines des conditions, fixées dans le décret du 8 février 2018 'relatif à la gestion et au paiement des allocations familiales', pour le bénéfice du supplément mensuel d'allocations familiales pour famille monoparentale. Ces conditions sont les suivantes :

– l'existence d'un « ménage » au sens de l'article 12 du décret du 8 février 2018, soit le fait que « l'allocataire désigné conformément à l'article 22 [du décret du 8 février 2018] ne forme pas un ménage de fait avec une personne autre qu'un parent ou allié jusqu'au troisième degré inclusivement, ni n'est marié, sauf si le mariage est suivi d'une séparation de fait » (article 12, alinéa 3, du décret du 8 février 2018) ;

– le « ménage » pris en considération se limite à celui de « l'allocataire personne physique tel que défini à l'article 2, [alinéa 1^{er},] 2^o [du décret du 8 février 2018] » ² ;

– l'allocataire visé doit percevoir « un supplément d'allocations familiales en faveur d'un ou plusieurs enfants bénéficiaires qui [...] vivent habituellement dans la résidence principale de cet allocataire au sens du § 1^{er}, 1^o, c) [...] » ; compte tenu de ce qui est exposé dans le commentaire de l'article, est seul visé, en principe, le supplément d'allocations familiales au titre de supplément mensuel pour famille monoparentale ³.

3. En liant ainsi l'éligibilité de l'avantage fiscal instauré à la condition de bénéficier du supplément d'allocation pour familles monoparentales, la disposition en projet réserve cet avantage fiscal aux seuls parents dont la situation de monoparentalité est prise en compte dans le régime des allocations familiales, par le biais de leur qualité d'allocataire et des conditions de ménage de fait ⁴ et de revenus applicables à ce dernier.

² L'article 2, alinéa 1^{er}, 2^o, du décret du 8 février 2018 définit l'« allocataire » comme « une personne physique ou morale qui élève l'enfant et qui est désignée conformément au présent décret pour percevoir, en tout ou en partie, les prestations familiales ».

³ Le supplément prévu par l'article 12 du décret du 8 février 2018 s'applique aux enfants nés à partir du 1^{er} janvier 2020 (en vertu de l'article 2 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 20 décembre 2018 'exécutant l'article 136 du décret du 8 février 2018 relatif à la gestion et au paiement des prestations familiales') ; pour les enfants nés avant cette date, le supplément pour famille monoparentale est prévu par l'article 41 de la 'loi générale relative aux allocations familiales (LGAF)' du 19 décembre 1939 (ci-après : « la LGAF »), à combiner avec l'article 122 du décret du 8 février 2018.

⁴ La Cour constitutionnelle a jugé, par son arrêt n° 17/2021 du 4 février 2021, qu'« en matière d'allocations familiales et de prestations familiales garanties, la notion de ménage de fait correspond à une hypothèse particulière de cohabitation » (B.5.4).

S'agissant du régime d'allocations familiales, il convient de rappeler que l'octroi d'allocations familiales « vise à contribuer aux frais d'entretien et d'éducation des enfants », en offrant « une compensation partielle à l'augmentation des charges supportées par le ménage lors de l'extension de celui-ci », et que « [c]e sont les enfants concernés qui sont bénéficiaires des allocations »⁵, même si « ce régime général est corrigé en faveur de certaines catégories de bénéficiaires requérant une attention particulière »⁶. En ce qui concerne plus spécifiquement le supplément d'allocations familiales pour famille monoparentale, la Cour constitutionnelle a jugé que ce supplément a « pour objectif de compenser la situation économique défavorable des enfants vivant dans une famille monoparentale à faibles revenus, dès lors qu'un lien est établi entre le fait qu'un seul adulte assume la charge des enfants et le risque accru de précarité concernant ce type de famille »⁷.

Il apparaît à la section de législation que sur la base de la définition contenue dans l'article 98, § 1^{er}, 1^o, e), du Code en référence au bénéfice, par l'allocataire, d'un supplément d'allocations familiales pour famille monoparentale, le parent séparé⁸ qui a la qualité d'allocataire et dont le ou les enfants sont hébergés de manière égalitaire⁹, sera éligible à la réduction fiscale tandis que l'autre parent séparé en sera exclu, alors que ces deux parents peuvent se trouver dans une situation de monoparentalité qui pourrait être comparable au regard de l'objectif poursuivi par la mesure fiscale, en termes de précarité (ou de seuils de revenus) et de charges liées à l'éducation des enfants¹⁰.

⁵ Dans son avis 42.591/1-2-3 donné les 28 et 29 mars 2007 sur un avant-projet devenu la loi-programme du 27 avril 2007, qui a prévu le supplément pour famille monoparentale dans l'article 41 de la LGAF, la section de législation avait également souligné : « les prestations familiales sont traditionnellement considérées comme un droit de l'enfant et [...] les suppléments accordés dans ce domaine ne dépendent en principe pas directement des revenus de l'allocataire ».

⁶ Voir par exemple C.C., 22 janvier 2015, n° 6/2015, B.6.1 ; C.C., 3 février 2022, n° 13/2022, B.7.1.

⁷ C.C., 22 janvier 2015, n° 6/2015, B.6.2.

⁸ Ainsi que le soulignaient les travaux préparatoires du décret du 8 février 2018, les familles monoparentales « désormais sont aussi des parents séparés ou isolés, et pas uniquement des veufs ou des veuves », *Doc. parl.*, Parl. w., 2017-2018, n° 989/1, p. 91.

⁹ En cas d'hébergement égalitaire, l'allocataire sera en principe la mère (ou le parent le plus âgé), lorsque les parents sont séparés (voir l'article 22, § 1^{er}, alinéas 5 et 6, du décret du 8 février 2018).

¹⁰ À cet égard, il convient de constater que l'hypothèse de l'hébergement égalitaire a été spécifiquement prise en compte pour le bénéfice de la réduction de la taxe de mise en circulation pour famille nombreuse dans l'article 98, § 1^{er}, 2^o, du Code, dont l'alinéa 1^{er} prévoit que, par dérogation aux définitions des notions de ménage et d'enfant à charge visées au 1^o, c) et d), « en cas d'autorité parentale conjointe avec hébergement égalitaire, un descendant est présumé être 'enfant à charge' des deux ascendants exerçant l'autorité parentale conjointe et est présumé faire partie de leur 'ménage' respectif » moyennant la preuve de cet hébergement égalitaire apportée conformément à l'article 98, § 1^{er}, 2^o, alinéa 2, du Code. L'exposé des motifs de l'avant-projet énonce à propos de la réduction de la taxe de mise en circulation pour les familles nombreuses : « Les parents disposant de la garde alternée égalitaire, sans que les enfants ne soient domiciliés chez eux, auront la possibilité d'obtenir, également, le bénéfice de cette réduction sur base de la production d'un document probant à l'appui de leur demande (ex. jugement attestant de la garde alternée égalitaire). Dans tous les cas, la réduction ne sera accordée qu'à un seul véhicule actif au sein du ménage ». Les deux parents d'enfants hébergés de manière égalitaire pourront dès lors bénéficier de cette réduction pour famille nombreuse, indépendamment de la qualité d'allocataire de l'un d'eux.

Il ressort toutefois d'un échange avec le délégué relatif à l'applicabilité du dispositif en projet au parent séparé ayant la qualité d'allocataire et dont le ou les enfants sont soumis au régime de l'hébergement égalitaire que le délégué considère que la définition en projet de la notion de famille monoparentale au sens du décret du 8 février 2018 exclut le parent qui se trouve dans cette situation du bénéfice de la mesure fiscale.

La définition de la notion de famille monoparentale sera réexaminée et le cas échéant précisée de telle manière que le champ d'application *ratione personae* de la mesure fiscale soit déterminé avec certitude. Dans ce cadre, l'auteur de l'avant-projet veillera à ce que les différences de traitement instituées entre les situations de monoparentalité qui ouvrent le droit à la réduction fiscale et celles qui ne l'ouvrent pas reposent sur une justification objective et raisonnable qui les rendent compatibles avec le principe d'égalité et de non-discrimination consacré par les articles 10 et 11 de la Constitution.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Bernard BLERO