

Numéro du rôle : 56
Arrêt n° 56 du 2 juin 1988

En cause : la question préjudicielle posée par la Députation permanente du Conseil provincial de la province de Namur, par arrêté du 4 juin 1987.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,
des juges J. SAROT, J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS, L. DE GREVE,
K. BLANCKAERT, L.P. SUETENS et M. MELCHIOR,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président E. GUTT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par arrêté du 4 juin 1987, la Députation permanente du Conseil provincial de Namur, statuant en tant que juridiction administrative sur les réclamations relatives aux taxes provinciales et communales, décide de poser à la Cour d'arbitrage la question suivante :

"Le Conseil régional wallon n'a-t-il pas, dans l'article 2 du décret du 29 juin 1985 modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en matière de taxe sur les jeux et paris, en ce qui concerne la Région wallonne (Moniteur belge du 6.9.1985), outrepassé les compétences qui lui ont été attribuées en vertu de l'article 107quater de la Constitution, de l'article 6, §1er, VIII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et de l'article 13 de la loi ordinaire du 9 août 1980 des réformes institutionnelles.

II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

2.1. La Députation permanente du Conseil provincial de Namur a été saisie de plusieurs réclamations introduites par la S.C. P.M.U. belge contre des taxes provinciales et communales prélevées sur les officines de paris aux courses se déroulant en Belgique. Les autorités provinciales et communales en question ont taxé ces officines sur base de l'article 2 du décret de la Région wallonne du 29 juin 1985, lequel a introduit un article 74bis dans le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus par lequel les provinces et communes de la Région wallonne sont autorisées à établir une taxe frappant les agences recueillant les paris sur les courses de chevaux courues à l'extérieur de la Région wallonne. Cette disposition modifie, pour la Région wallonne, l'article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, lequel autorise les provinces et les communes à établir une taxe frappant les agences de paris aux courses de chevaux "autorisées dans le cadre de l'article 66", c'est-à-dire aux termes d'une circulaire du 4 juin 1975, les agences hippiques autorisées à organiser des paris non mutuels sur les courses de chevaux courues à l'extérieur de la Belgique.

2.2. La Députation permanente du Conseil provincial de Namur a ainsi saisi la Cour de la question citée plus haut.

L'arrêté de renvoi comprend un article deux aux termes duquel il est prévu que l'expédition de

l'arrêté sera adressée à la Cour d'arbitrage et à la société P.M.U. belge et qu'une "copie pour information sera transmise à M. VELLANDE, comptable provincial, ainsi qu'aux Administrations communales de Andenne, Florennes, Viroinval, Gembloux, Walcourt, Namur, Philippeville, Jemeppe-sur-Sambre et Sombreffe".

Dans le dossier transmis par la Députation permanente à la Cour, on trouve les avis des notifications faites à ces différentes autorités, conformément à l'article 20 de la loi organique du 28 juin 1983 avec mention de la date de ces envois, le 30 juin 1987 et celle de leur réception, le 3 juillet 1987.

Enfin, dans le dossier transmis, on trouve la copie de dix dossiers litigieux : neuf contre les communes mentionnées ci-dessus et un dixième, en cause de la commune de Fosses-la-Ville, dont il n'est pas fait état dans l'arrêté de la Députation.

III. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR

3. La Cour a été saisie de la question préjudicielle par la transmission d'une expédition de la décision de renvoi précitée, reçue au greffe le 17 juin 1987.

Par ordonnance du même jour, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 46, § 1er, 48 et 49, de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 58 de la loi organique du 28 juin 1983 a été publié au Moniteur belge du 27 juin 1987.

En application des articles 60 et 113 de la loi organique susdite, les notifications de la décision de renvoi ont été faites par lettres recommandées déposées à la poste le 29 juin 1987 et remises aux destinataires les 30 juin, 1er juillet et 7 juillet 1987.

La S.C. Pari Mutuel Unifié Belge a introduit un mémoire le 15 juillet 1987.

L'Exécutif régional wallon a introduit un mémoire le 5 août 1987, mémoire comportant une erreur matérielle que Me RAXHON, avocat dudit Exécutif a rectifiée par le dépôt de conclusions à l'audience du 31 mars 1988.

La S.C. P.M.U. belge a déposé des conclusions à la poste le 17 mars 1988, reçues au greffe de la Cour le 18 mars 1988.

Par ordonnance du 9 décembre 1987 la Cour a prorogé le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu jusqu'au 17 juin 1988.

Par ordonnance du 17 décembre 1987, le président E. GUTT a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 3 mars 1988, la Cour

1) a décidé que la question posée par la Députation permanente du Conseil provincial de Namur doit se lire :

"L'article 2 du décret de la Région wallonne du 29 juin 1985 modifiant le Code des taxes assimilées

aux impôts sur les revenus en matière de taxe sur les jeux et paris, en ce qui concerne la Région wallonne, viole-t-il les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions ?";

2) a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 31 mars 1988.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées déposées à la poste le 7 mars 1988 et remises aux destinataires les 8 et 9 mars 1988.

A l'audience du 31 mars, la Cour étant composée de dix membres, conformément à l'article 46, §2, alinéa 3, de la loi organique du 28 juin 1983, par suite de l'empêchement du juge I. PETRY,

- ont comparu :

Me M. VAN DER HAEGEN, avocat du barreau de Bruxelles, pour la S.C. "Pari mutuel unifié belge, société coopérative auxiliaire des sociétés organisatrices des courses de chevaux", en abrégé "S.C. auxiliaire P.M.U. belge", dont le siège social est à 1040 Bruxelles, boulevard St-Michel, 109-111, inscrite au R.C.B. sous le no 452.410;

Me J.M. RAXHON, avocat du barreau de Verviers, pour l'Exécutif régional wallon, avenue des Arts, 13-14, 1040 Bruxelles;

- les juges D. ANDRE et L.P. SUETENS ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 52 et suivants de la loi organique du 28 juin 1983 relatifs à l'emploi des langues devant la Cour d'arbitrage.

IV. EN DROIT

Quant aux arguments des parties

4.A.1. Dans son mémoire, la société coopérative "P.M.U. belge", après avoir rappelé l'objet et les antécédents du litige et après avoir exposé la portée qu'il convient de donner à l'article 74 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus, passe à l'exposé de la réponse qu'il faut, selon elle, donner à la question préjudicielle.

Rappelant les termes des articles 6, §1er, et 7 de la loi spéciale du 8 août 1980, le mémoire constate qu'aucune des matières qui y sont visées ne concerne les limites légales au pouvoir d'imposition des provinces ou communes. En ce qui concerne la ristourne de la taxe sur les jeux et les paris mutuels qui est faite aux Régions par l'article 13 de la loi ordinaire du 9 août 1980, celle-ci ne concerne que la taxe d'Etat et non les taxes provinciales et communales lesquelles, selon le mémoire, ne sont pas davantage susceptibles d'être ristournées aux Régions en vertu de l'article 10 de la loi du 9 août 1980, article qui est d'interprétation restrictive.

4.A.2.a. Dans son mémoire, la Région wallonne soutient en ordre principal l'irrecevabilité de la

question préjudicielle posée à la Cour par la Députation permanente du Conseil provincial de Namur. Celle-ci serait fondée sur la violation des articles 15, §2, et 19 de la loi organique du 28 juin 1983 aux termes desquels, selon la Région wallonne, une question préjudicielle doit nécessairement être posée dans le cadre strict d'un litige pendant devant une juridiction.

Bien qu'il ressorte de la décision de la Députation permanente que plusieurs réclamations ont été introduites contre une taxe provinciale et vraisemblablement neuf taxes communales, celles-ci ne semblent pas avoir été jointes en une seule cause par la Députation laquelle, cependant, n'a pris qu'une décision de renvoi se référant in abstracto et globalement au problème qui lui est posé. La Cour, conclut la Région wallonne, n'étant pas appelée à statuer sur un cas précis, mais par voie de disposition générale et abstraite, ne peut se déclarer valablement saisie.

4.A.2.b. En ordre subsidiaire et au fond, la Région wallonne rappelle dans son mémoire d'abord quelles étaient les dispositions antérieures aux dispositions incriminées modifiant celles-là pour la Région wallonne et indique les nouveautés juridiques apportées par le décret. Le mémoire montre ensuite les avantages de cette situation fiscale pour l'économie régionale.

Enfin, l'Exécutif de la Région wallonne expose les fondements constitutionnels et légaux du pouvoir de taxation des communes tel qu'il a été autorisé par le décret du 29 juin 1985.

C'est la loi ordinaire du 9 août 1980 qui a déterminé les limites au pouvoir taxateur des Régions lequel est, selon l'Exécutif, en principe illimité si l'on s'en tient à l'article 110, §2, de la Constitution.

Par l'effet de la loi ordinaire du 9 août 1980, l'organisation complète de la taxe sur les jeux et paris est transférée aux Régions, en l'occurrence à la Région wallonne, pour les taxes qui y sont localisées. Dans cette matière, estime l'Exécutif, l'Etat central a perdu toute compétence. Dans la mesure où la maîtrise sur cette taxe impose aussi celle sur la capacité fiscale des provinces et des communes, il faut en déduire selon le mémoire, que ce transfert implique aussi celui du pouvoir que la Constitution et la loi accordaient à l'Etat de régler, par une loi ordinaire, le pouvoir taxateur desdites provinces et communes.

En outre, la disposition de l'article 2 du décret querellé doit être considérée comme une mesure relevant de l'expansion économique régionale, pour laquelle la Région wallonne est compétente en vertu de l'article 6, §1er, VI, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Ainsi, estime l'Exécutif, l'article 2 du décret du 29 juin 1985 n'a pas outrepassé les compétences de la Région wallonne telles qu'elles résultent de l'article 10 de la même loi spéciale.

4.A.3.a. Dans ses conclusions, la S.C. "P.M.U. belge" soutient que contrairement à ce qu'invoque dans son mémoire la Région wallonne, la question préjudicielle ne soit nullement irrecevable. La Députation permanente de Namur est saisie de plusieurs réclamations et il ne s'agit pas, partant, pour elle, de se prononcer par voie de disposition générale en dehors des litiges dont elle est saisie.

4.A.3.b. La société coopérative "P.M.U. belge" réfute le principe de l'application de la notion de transfert de "blocs de compétences" aux dispositions contenues à l'article 13 de la loi ordinaire du 9 août 1980.

Elle estime que "les seules matières qui ont été transférées à la Région wallonne pour les exercices

concernés par le présent litige sont la modification du taux d'imposition, des matières imposables, de la base d'imposition et des exonérations de la taxe d'Etat sur les jeux et paris", seule taxe visée, selon la concluante, par l'article 10, §1er, de la loi ordinaire.

La concluante s'emploie ensuite à démontrer que l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 ne peut pas davantage s'appliquer.

Enfin, elle rejette l'application à l'espèce de l'article 6, §1er, VI, 4^e, de la loi spéciale du 8 août 1980. Contrairement, en effet, à ce que prétend la Région wallonne dans son mémoire, l'article 2 du décret querellé n'est pas une disposition relevant de l'expansion économique régionale.

Sur la recevabilité de la question préjudicielle

4.B.1. Selon les dispositions des articles 15 à 20 de la loi du 28 juin 1983 portant l'organisation, la compétence et le fonctionnement de la Cour d'arbitrage, une juridiction ne peut poser une question préjudicielle à la Cour d'arbitrage qu'à propos d'une affaire pendante devant cette juridiction.

Ces dispositions de la loi organique n'empêchent pas que la juridiction de renvoi ne pose qu'une seule question à propos de plusieurs dossiers dont elle est saisie. La juridiction devra se conformer, dans toutes ces affaires, à la réponse donnée par la Cour d'arbitrage. Ce faisant, la juridiction ne se prononce pas en dehors des litiges dont elle est saisie.

En l'espèce, plusieurs affaires analogues dans lesquelles se pose le même problème de compétence, sont pendantes devant la Députation permanente. Celle-ci pose une question unique à la Cour. La question est suffisamment précise. La décision de renvoi indique clairement les motifs et les circonstances qui ont suscité la question, ainsi que les parties en cause dans les différents litiges. En outre les différents dossiers ont été communiqués à la Cour, de sorte que celle-ci dispose manifestement d'informations suffisantes. Il apparaît également que conformément à l'article 20 de la loi organique, le greffe de la juridiction du fond a averti toutes les parties en présence dans les différents litiges, de sorte que celles-ci pouvaient introduire un mémoire.

La question doit donc être considérée comme étant posée à propos de chacune des affaires mentionnées dans la décision de renvoi de la Députation permanente.

Dans ces circonstances, la Cour constate que les conditions imposées par les articles 15 à 20 de la loi organique sont remplies. Il faut dès lors considérer la question préjudicielle comme recevable. En effet, il n'appartient pas à la Cour de se prononcer sur la régularité des autres aspects de la procédure devant la Députation permanente.

Quant à l'article 2 du décret du Conseil régional wallon du 29 juin 1985

4.B.2.a. L'article 2 du décret du Conseil régional wallon du 29 juin 1985 modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en matière de taxe sur les jeux et paris, en ce qui concerne la Région Wallonne, dispose :

"Un article 74bis, rédigé comme suit, est inséré dans le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus :

"Article 74bis - Par dérogation à l'article 74, les provinces et communes de la Région wallonne

peuvent établir une taxe frappant les agences recueillant les paris sur les courses de chevaux courues à l'extérieur de la Région wallonne. La taxe provinciale et la taxe communale ne peuvent excéder, par agence, 1.500 francs pour la première et 2.500 francs pour la seconde, par mois ou fraction de mois d'exploitation.

Le montant de 2.500 francs peut être majoré de 500 francs lorsque le tenancier de l'agence exerce simultanément dans les mêmes locaux une activités professionnelle indépendante du recueillement des paris sur les courses de chevaux".

4.B.2.b. Pour apprécier si cette disposition est entachée d'excès de pouvoir, il y a lieu de tenir compte des éléments suivants :

4.B.2.c. L'article 110 de la Constitution a été modifié lors de la révision constitutionnelle de 1980 afin de permettre aux Communautés et aux Régions d'établir des impôts. Rien n'a été modifié quant à la compétence du législateur national de déterminer des exceptions à l'égard des impôts provinciaux et communaux. La détermination des exceptions relatives aux impôts provinciaux et communaux doit dès lors être considérée comme une matière que la Constitution a réservée au législateur national.

4.B.2.d. L'article 13 de la loi ordinaire du 9 août 1980 attribue aux Communautés et aux Régions une compétence fiscale spécifique qui se rapporte uniquement à des impôts nationaux et ne permet pas aux Régions de modifier quelque modalité que ce soit des impôts provinciaux ou communaux.

La Région wallonne est certes compétente pour modifier, en application de l'article 13 de la loi ordinaire du 9 août 1980, le taux d'imposition, la matière imposable, la base d'imposition et les exonérations de la taxe nationale sur les jeux et les paris mutuels -taxe nationale qui est devenue intégralement une taxe régionale. Il ne peut toutefois s'en déduire qu'elle aurait également la compétence de modifier les règles établies par le législateur national concernant l'établissement de taxes provinciales et communales sur les agences recueillant des paris sur les courses de chevaux.

4.B.2.e. Contrairement à ce que soutient la Région wallonne, l'article 2 du décret du 29 juin 1985 ne trouve pas davantage un fondement dans la compétence de modifier les exonérations de la taxe sur les jeux et paris mutuels, que l'article 13 de la loi ordinaire reconnaît à la Région.

Une exonération d'impôt est la non-taxation ou la taxation seulement partielle de personnes, de biens, de revenus, ou d'actes matériels ou juridiques, alors que ceux-ci se trouvent normalement compris dans l'objet de l'impôt.

L'article 2 du décret du 29 juin 1985 ne règle pas une telle exonération de la taxe sur les jeux et paris mutuels.

4.B.2.f. Même si l'on devait considérer que le but de la modification apportée par l'article 2 du décret du 29 juin 1985 au Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus était essentiellement de promouvoir l'expansion économique régionale wallonne et que cette disposition a donc une portée économique régionale directe, encore la compétence des Régions en matière d'expansion économique régionale résultant de l'article 6, §1er, VI, 4^e, de la loi spéciale du 8 août 1980 n'emporte-t-elle pas l'attribution à celles-ci d'une compétence qui leur permettrait de régler la fiscalité des provinces et des communes.

4.B.2.g. Enfin, la possibilité qu'ont les Conseils régionaux en vertu de l'article 10 de la loi spéciale d'adopter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles ils ne sont pas compétents ne peut trouver à s'appliquer aux compétences que la Constitution réserve à la loi.

4.B.2.h. L'article 2 du décret du Conseil régional wallon du 29 juin 1985 modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en matière de taxe sur les jeux et paris, en ce qui concerne la région wallonne, viole donc les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit pour droit :

L'article 2 du décret du Conseil régional wallon du 29 juin 1985 modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en matière de taxe sur les jeux et paris, en ce qui concerne la Région wallonne, viole les règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 55 de la loi organique du 28 juin 1983, à l'audience publique du 2 juin 1988.

Le greffier,
H. Van der Zwalmen

Le président,
E. Gutt