

Numéro du rôle : 5419
Arrêt n° 35/2013 du 7 mars 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 5, 1°, de la loi du 27 décembre 1994 « portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993 », posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 30 mai 2012 en cause de l'Etat belge, SPF Finances, contre l'Agence régionale pour la propreté « Bruxelles-Propreté », dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 juin 2012, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 5, 1^o, de la loi du 27 décembre 1994 portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles, le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas, et instaurant une Eurovignette, conformément à la Directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, en ce que l'article 5, 1^o exempte exclusivement de l'eurovignette les véhicules y mentionnés affectés exclusivement à des missions d'intérêt général et identifiés comme tels, alors que la concluante accomplit également exclusivement à l'aide de ses véhicules (véhicules lourds aux caractéristiques similaires visées à l'article 3) une mission d'intérêt général et d'utilité publique, étant l'enlèvement et la collecte des immondices sur le territoire de la Région, sans qu'elle puisse bénéficier d'une exemption à l'eurovignette et alors qu'il n'existe aucune justification objective et raisonnable dans un rapport de proportionnalité avec le but poursuivi par la loi du 27 décembre 1994 qui s'inscrit dans le but de la Directive d'éviter des distorsions de concurrence entre les opérateurs routiers au regard des droits d'usage du réseau routier des Etats membres et qui ne justifie ainsi pas la différence de traitement dénoncée ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- l'Agence régionale pour la propreté « Bruxelles-Propreté », dont le siège est établi à 1150 Bruxelles, avenue de Broqueville 12;

- le Conseil des ministres;

- le Gouvernement flamand.

L'Agence régionale pour la propreté « Bruxelles-Propreté » a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 9 janvier 2013 :

- ont comparu :

. Me P.-E. Pâris *loco* Me P. Levert, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'Agence régionale pour la propreté « Bruxelles-Propreté »;

. Me D. Léonard, avocat au barreau de Nivelles, pour le Conseil des ministres;

. Me J. Engelen *loco* Me W. Defoor, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs J. Spreutels et L. Lavrysen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'Etat belge a interjeté appel devant la juridiction *a quo* d'un jugement du Tribunal de première instance de Bruxelles qui a décidé que l'Agence régionale pour la propreté « Bruxelles-Propreté » (ci-après : l'ARP) n'était pas assujettie à l'« eurovignette », instaurée en vertu de la loi en cause, pour la mise en circulation de onze véhicules destinés au ramassage des immondices, au motif qu'il s'agissait de véhicules destinés à l'entretien et à l'exploitation des routes, exonérés de cette taxe en vertu de l'article 5 de cette loi. L'Etat belge considère que les conditions prévues par cette disposition ne sont pas remplies, les véhicules n'étant pas affectés exclusivement à l'entretien des routes.

Le juge *a quo* constate que l'ARP exerce les compétences de l'agglomération bruxelloise, exerçant elle-même les compétences communales en matière d'enlèvement et de traitement des immondices. La taxe en cause a fait l'objet d'un Accord signé par cinq pays européens en exécution de la directive 93/89/CEE du Conseil, du 25 octobre 1993, « relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures », qui a été transposée en droit belge par la loi en cause.

Le juge *a quo* considère que l'exemption prévue par la disposition en cause est en principe conforme à la directive précitée mais que lorsque l'ARP procède à la collecte des déchets ménagers déposés empaquetés, le long des façades, aux heures et dans la forme permises par la réglementation, elle ne procède pas, au sens commun des termes, à l'entretien et à l'exploitation des routes même si elle remplit une mission d'intérêt général et d'utilité publique.

L'ARP estime se trouver, compte tenu de cette mission, dans une catégorie comparable à celle visée par la disposition en cause et être discriminée par l'Etat belge, qui ne lui accorde pas l'exemption autorisée par la directive « pour des véhicules dont l'utilisation n'est pas susceptible d'avoir des répercussions sur le marché des transports de la Communauté ». Elle fait valoir que l'objectif d'éviter les distorsions de concurrence poursuivi par la directive et la loi en cause ne peut justifier qu'elle soit privée de l'exemption dont bénéficient d'autres véhicules comparables aux siens.

Après avoir constaté, d'une part, que l'Etat belge estime que la disposition en cause reproduit l'énumération de l'article 6, paragraphe 3, de la directive précitée qui, selon lui, serait limitative et, d'autre part, que l'ARP invoque l'article 6, paragraphe 5, de cette directive, le juge *a quo* fait droit à la demande de celle-ci en adressant à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

Quant aux dispositions en cause

A.1. L'Agence régionale pour la propreté « Bruxelles-Propreté » (ci-après : l'ARP) et le Conseil des ministres rappellent les dispositions en cause. Ils indiquent que la loi en cause transpose en droit interne la directive 93/89/CEE du Conseil du 25 octobre 1993 « relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures », en exécution de laquelle la Belgique et quatre autres Etats de l'Union européenne ont signé le 9 février 1994 un Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds. La loi crée un droit d'usage routier, assimilé aux impôts sur les revenus, dont elle exempte les véhicules visés à l'article 5. La directive précitée a été annulée par l'arrêt de la Cour de justice du 5 juillet 1995 (C-21/94), qui en a toutefois maintenu les effets jusqu'à l'adoption d'une nouvelle directive, à savoir la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures qui, en son considérant 14, indique notamment que les péages et droits d'usage ne peuvent être discriminatoires.

Le Conseil des ministres ajoute que l'Accord du 9 février 1994 précité a été modifié (par un Protocole du 22 mars 2000 auquel une loi du 13 mars 2001 a donné assentiment) à la suite de la mise en vigueur de la directive 1999/62/CE; mais, aucune modification n'affectant l'article 4, paragraphe 1, de l'Accord définissant les véhicules bénéficiant de l'exemption de l'eurovignette, la disposition en cause n'a, elle non plus, subi aucune modification.

Quant à l'objet de la question préjudicielle

A.2.1. Le Gouvernement flamand estime que la question préjudicielle est sans objet et que les justiciables en cause n'y ont aucun intérêt parce que, conformément à l'article 3 de la loi du 27 décembre 1994, seuls les véhicules affectés exclusivement au transport de marchandises par route sont soumis à l'eurovignette. C'est la destination générale du véhicule qui permet de déterminer si cette condition est remplie, de sorte que les véhicules qui sont aptes au transport de marchandises mais qui ont également une autre destination ne sont pas soumis à l'eurovignette. La jurisprudence et la doctrine admettent dès lors qu'échappent à l'eurovignette les camions à benne basculante, les véhicules de commerce ambulants, les véhicules affectés au débouchage de canalisations et à la vidange de fosses septiques, les boulangeries ambulantes, les remorques surbaissées, les véhicules utilisés pour la mise à disposition d'installations sanitaires, les camions-chape et les dépanneuses; la Cour d'appel d'Anvers a décidé que les véhicules destinés au ramassage des immondices, faute d'être destinés exclusivement au transport de marchandises dès lors qu'ils sont équipés d'une installation permettant de réduire le volume des immondices, ne pouvaient être soumis à l'eurovignette, et la Cour de cassation a admis cette motivation dans un arrêt du 11 mars 2011.

A.2.2. Le Conseil des ministres, se référant au même arrêt de la Cour de cassation, avance une argumentation analogue à celle du Gouvernement flamand pour soutenir que, la discrimination dénoncée par la question préjudicielle manquant de fondement, cette question appelle une réponse négative. Il se réfère à l'arrêt n° 92/2010 du 29 juillet 2010 dans lequel la Cour estime pouvoir s'écarter de l'interprétation de la disposition en cause donnée dans la question préjudicielle lorsqu'une interprétation postérieure de la Cour de cassation supprime la différence de traitement qui fait l'objet de cette question. Sans doute l'arrêt de la Cour de cassation est-il, en l'espèce, antérieur à la question préjudicielle, mais il est manifeste que l'interprétation sur laquelle il est fondé et qui a pour effet de gommer la différence de traitement en cause n'était manifestement pas venue à la connaissance du juge *a quo*. En tout état de cause, les véhicules de l'ARP et les véhicules visés par l'article 5, 1°, en cause sont dans une situation totalement différente.

A.2.3. L'ARP prend acte de ce que les autres parties soutiennent que ses véhicules échappent au champ d'application de la loi en cause et estime devoir admettre, par conséquent, que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Quant au fond

A.3.1. L'ARP rappelle les faits de l'espèce et indique qu'elle est un organisme d'intérêt public dépendant de la Région de Bruxelles-Capitale créé par une ordonnance du 19 juillet 1990 qui le charge de l'exercice des compétences et des attributions de l'agglomération en matière d'enlèvement et de traitement des immondices et de nettoyage de la voirie, l'agglomération exerçant elle-même les compétences communales visées à l'article 135 de la nouvelle loi communale.

A.3.2. Se référant à l'arrêt *a quo*, l'ARP soutient qu'elle exerce une mission d'intérêt général et d'utilité publique; elle ne peut être assimilée à une entreprise de transport mais se trouve dans une catégorie comparable à celle visée à l'article 5, 1^o, de la loi en cause, alors que l'Etat refuse de lui accorder une exonération sur la base de l'article 6, paragraphes 3 à 5, de la directive 93/89/CEE précitée. L'objectif poursuivi par cette directive comme par la directive 1999/62/CE, à savoir éviter les distorsions de concurrence entre opérateurs routiers, ne permet de justifier ni cette différence de traitement ni l'exclusion de l'ARP, dont les véhicules sont utilisés dans le cadre d'une mission d'utilité publique comme ceux visés par la disposition en cause. Aucun motif non plus ne justifie qu'elle soit traitée différemment d'une entreprise privée exerçant une mission d'entretien des routes, cette mission étant aussi d'intérêt général.

A.3.3. L'ARP souligne que l'arrêt n^o 118/2003 du 17 septembre 2003 a déjà censuré des dispositions similaires à celles de la loi en cause et que l'article 5 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus exonère de la taxe de circulation les véhicules affectés exclusivement à un service public de l'Etat, des communautés, des régions, des provinces, des agglomérations et des communes.

A.3.4. L'ARP estime que si, par impossible, la Cour jugeait que la discrimination trouve son origine dans l'article 6, paragraphe 3, de la directive 93/89/CEE et dans l'article 6, paragraphe 2, de la directive 1999/62/CE dont l'article 5, 1^o, de la loi en cause n'est que la reproduction, elle devra saisir la Cour de justice d'une question préjudicielle sur la base de l'article 234 du Traité instituant la Communauté européenne, comme elle l'a fait dans son arrêt n^o 103/2009 du 18 juin 2009, portant sur la conformité des dispositions précitées au principe général du droit de l'Union européenne : ces dispositions limitent en effet aux seuls véhicules qu'elles visent les possibilités d'exonération par les Etats membres et ce, sans justification objective et raisonnable.

A.4.1. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand estime que l'exemption établie par la disposition en cause n'est pas discriminatoire. L'eurovignette est une taxe assimilée aux impôts sur les revenus, de sorte que les exemptions en cause constituent des exceptions au principe de l'imposabilité et doivent faire l'objet d'une interprétation stricte, à peine de créer un privilège dépourvu de fondement légal.

A.4.2. Il soutient que la prémisse selon laquelle les exemptions prévues par l'article 5, 1^o, de la loi en cause seraient fonction de l'intérêt général et sur laquelle est fondée la question préjudicielle est inexacte. Les travaux préparatoires de la loi montrent en effet qu'une exemption est aussi accordée aux véhicules des entreprises privées qui sont utilisés pour l'une des activités prévues par la disposition précitée en vertu d'un contrat passé avec l'autorité publique. De plus, tous les véhicules affectés à l'intérêt général ne bénéficient pas de l'exemption en cause, tels ceux destinés à la construction des routes, contrairement à ceux affectés à leur entretien. La directive ne permet d'ailleurs pas aux Etats membres d'accorder d'autres exemptions que celles qu'elle prévoit. Enfin, les véhicules de l'ARP ne sont pas comparables à ceux pour lesquels la directive et la loi en cause ont prévu une exemption puisque, contrairement aux seconds, les premiers ne sont pas affectés à la sécurité des personnes et des propriétés.

A.5. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient lui aussi que la différence de traitement en cause est justifiée compte tenu de l'objectif de la directive 93/89/CEE et de ce que la loi du 27 décembre 1994 a instauré l'eurovignette afin de pallier divers inconvénients dus à la présence massive de véhicules lourds liés au transport de marchandises. Comme la loi, la directive prévoit en son article 6, paragraphe 3, premier tiret, une exonération concernant des catégories de véhicules envisagées de manière limitative (tandis que le deuxième tiret laisse aux Etats membres un certain pouvoir d'appréciation). Cette limitation est justifiée par la circonstance qu'une autre possibilité d'exemption est offerte pour les véhicules qui, tout en étant affectés à l'intérêt général, ne sont qu'accessoirement affectés au transport de marchandises. Le législateur s'est conformé à une norme supranationale dépourvue de discrimination et la distinction en cause est fonction de ce que les véhicules de l'ARP sont affectés à la salubrité publique et ce, de manière régulière, alors que les véhicules visés par l'article 5, 1°, sont affectés à la sécurité des personnes soit dans des situations de crise (protection civile, lutte contre les incendies, etc.) soit de manière ponctuelle (entretien des routes). Le législateur a pu considérer que la mission de protection de la sécurité des personnes, étant plus essentielle à l'ordre public, justifiait à elle seule une exception à l'eurovignette et que la régularité avec laquelle les véhicules chargés du ramassage des immondices sont amenés à circuler conduit à reconnaître à ces véhicules une participation nettement plus active à la détérioration du réseau routier et à l'émission de gaz à effet de serre.

A.6. Dans son mémoire en réponse, l'ARP fait valoir que la mission de ses véhicules concerne non seulement la salubrité publique mais aussi la santé publique et ce, de manière régulière comme ceux affectés à la mission d'intérêt général liée à la sécurité des personnes. Ni l'article 5, 1°, en cause, ni l'arrêté royal d'exécution du 9 janvier 1995 ne fondent une distinction sur la régularité des missions. Aucun argument ne peut davantage être tiré de l'exemption dont bénéficient les véhicules des services privés d'entretien et d'exploitation des routes puisqu'il s'agit d'une mission d'intérêt général, même si elle est exécutée dans le cadre d'un marché public.

- B -

Quant aux dispositions en cause

B.1.1. La question préjudicielle porte sur l'article 5, 1°, de la loi du 27 décembre 1994 « portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993 » (*Moniteur belge*, 31 décembre 1994, *addendum*, *Moniteur belge*, 1er février 1995).

B.1.2. Les articles 2, 3 et 5 de la loi précitée disposent :

« Art. 2. Il est établi un droit d'usage routier, taxe assimilée aux impôts sur les revenus, dénommé ci-après ' eurovignette '.

Les articles 2 et 37 du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus s'appliquent à l'eurovignette ».

« Art. 3. Sont assujettis à l'eurovignette les véhicules à moteur et les ensembles de véhicules destinés exclusivement au transport de marchandises par route, dont la masse maximale autorisée s'élève à au moins 12 tonnes.

Les véhicules à moteur et les ensembles de véhicules sont désignés ci-après par le mot 'véhicules' ».

« Art. 5. Sont exemptés de l'eurovignette :

1° les véhicules affectés exclusivement à la défense nationale, aux services de la protection civile et d'intervention en cas de catastrophes, aux services de la lutte contre les incendies et aux autres services de secours, aux services responsables du maintien de l'ordre public et aux services d'entretien et d'exploitation des routes et identifiés comme tels;

2° les véhicules immatriculés en Belgique qui ne circulent qu'occasionnellement sur la voie publique en Belgique et qui sont utilisés par des personnes physiques ou morales dont l'activité principale n'est pas le transport de marchandises, à condition que les transports effectués par ces véhicules se limitent au territoire belge ».

B.2.1. La question préjudicielle porte sur la différence de traitement que l'article 5, 1°, précité opère entre les véhicules qu'il vise et ceux affectés à l'enlèvement et à la collecte des immondices en réservant aux premiers et en refusant aux seconds l'exemption de l'eurovignette instaurée en vertu de la directive 93/89/CEE du Conseil, du 25 octobre 1993, « relative à l'application par les Etats membres des taxes sur certains véhicules utilisés pour le transport de marchandises par route, ainsi que des péages et droits d'usage perçus pour l'utilisation de certaines infrastructures », alors même que tous ces véhicules seraient exclusivement affectés à une mission d'intérêt général et d'utilité publique.

Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, ces véhicules constituent des catégories comparables en raison de la mission à laquelle ils sont affectés.

B.2.2. La directive 93/89/CEE précitée a été annulée par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne du 5 juillet 1995 (affaire C-21/94), pour défaut de consultation régulière du Parlement européen. La Cour de justice en a maintenu les effets jusqu'à ce que le Conseil

ait adopté une nouvelle réglementation. Elle est aujourd'hui remplacée par la directive 1999/62/CE du Parlement européen et du Conseil du 17 juin 1999 relative à la taxation des poids lourds pour l'utilisation de certaines infrastructures.

B.2.3. La loi en cause porte assentiment à un Accord du 9 février 1994 conclu entre cinq pays de l'Union européenne conformément à l'article 8 de la directive 93/89/CEE précitée et prévoyant un système commun de droits d'usage du réseau routier, défini par cette disposition, pour certaines catégories de véhicules. L'article 8 de la directive 1999/62/CE contient des dispositions analogues. L'Accord précité a été modifié par le Protocole du 23 février 2000 faisant suite à l'entrée en vigueur de cette directive et approuvé par une loi du 13 mars 2001; ces mesures laissent toutefois inchangées les dispositions sur lesquelles la Cour est interrogée.

Quant à l'objet de la question

B.3.1. Selon le Gouvernement flamand, la question préjudicielle serait sans objet dès lors que l'eurovignette instaurée par la loi en cause ne frappe que les véhicules qui, conformément à l'article 3 de cette loi, sont affectés exclusivement au transport de marchandises : les véhicules chargés du ramassage des immondices n'y seraient pas soumis, faute d'une telle affectation exclusive. Le Gouvernement flamand conteste ainsi l'interprétation par le juge *a quo* des dispositions en cause.

B.3.2. L'interprétation retenue par le juge *a quo* des dispositions qu'il soumet au contrôle de la Cour est celle qui, en règle, est prise en compte par la Cour, à moins qu'elle n'apparaisse comme manifestement erronée.

B.3.3. Les véhicules en cause transportent certes des marchandises mais ces marchandises y sont traitées afin d'en réduire le volume, ce qui s'inscrit dans un processus de traitement des déchets.

Dès lors que les véhicules en cause ne sont par conséquent pas affectés de manière exclusive au transport des marchandises conformément à l'article 2, quatrième tiret, de la directive 93/89/CEE et à l'article 3 de la loi en cause, reproduit en B.1.2 (Cass. 11 mars 2011, *Pas.*, 2011, n° 192), les dispositions relatives à l'eurovignette ne leur sont pas applicables.

Il s'ensuit que la différence de traitement est inexistante.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 5, 1^o, de la loi du 27 décembre 1994 « portant assentiment de l'Accord relatif à la perception d'un droit d'usage pour l'utilisation de certaines routes par des véhicules utilitaires lourds, signé à Bruxelles le 9 février 1994, entre les Gouvernements de la République fédérale d'Allemagne, du Royaume de Belgique, du Royaume du Danemark, du Grand-Duché de Luxembourg et du Royaume des Pays-Bas et instaurant une Eurovignette, conformément à la directive 93/89/CEE du Conseil des Communautés européennes du 25 octobre 1993 » ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 7 mars 2013.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse