

Numéro du rôle : 6354
Arrêt n° 30/2017 du 23 février 2017

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation du décret de la Région flamande du 3 juillet 2015 « introduisant le prélèvement kilométrique et annulant le prélèvement de l'Eurovignette et modifiant le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 en la matière », introduit par l'ASBL « Sigma ».

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, F. Daoût, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 10 février 2016 et parvenue au greffe le 12 février 2016, l'ASBL « Sigma », assistée et représentée par Me D. Blommaert, Me J. Ghysels et Me Y. Sacreas, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un recours en annulation du décret de la Région flamande du 3 juillet 2015 « introduisant le prélèvement kilométrique et annulant le prélèvement de l'Eurovignette et modifiant le Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 en la matière » (publié au *Moniteur belge* du 10 août 2015).

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel, avocat au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, avocats au barreau de Bruxelles;
- le Gouvernement wallon, assisté et représenté par Me M. Kaiser et Me P.-F. Henrard, avocats au barreau de Bruxelles;
- l'ASBL « Union Générale Belge du Nettoyage », assistée et représentée par Me M. Crommen, avocat au barreau d'Anvers;
- la société de droit public « Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures », assistée et représentée par Me E. Gillet, Me B. De Beys et Me A. Baeyens, avocats au barreau de Bruxelles.

La partie requérante a introduit un mémoire en réponse.

Des mémoires en réplique ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- le Gouvernement wallon;
- la société de droit public « Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures ».

Par ordonnance du 7 décembre 2016, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 21 décembre 2016 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 21 décembre 2016.

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. *En droit*

- A -

### *Quant à la recevabilité*

A.1.1. L'association requérante représente les importateurs et représentants généraux spécialisés dans la distribution, l'entretien, la réparation et la location de matériel de travaux de terrassement et de voirie, de construction, de manutention et d'utilité publique. Ses membres utilisent des véhicules soumis au prélèvement kilométrique instauré par le décret attaqué.

A.1.2. L'intérêt de l'association requérante à l'annulation du décret attaqué n'est pas contesté. Les Gouvernements flamand et wallon relèvent toutefois que le recours est partiellement irrecevable parce qu'il n'énonce des griefs que contre quelques dispositions, en l'occurrence les articles 10, 11 et 19 du décret. Le Gouvernement flamand fait également valoir que le recours est tardif en ce qu'il attaque des dispositions qui avaient en substance déjà été stipulées dans l'accord de coopération du 31 janvier 2014, modifié par l'accord de coopération du 24 avril 2015, à savoir les articles 10 et 11 du décret attaqué.

A.1.3. L'intérêt de la partie intervenante, l'ASBL « Union Générale Belge du Nettoyage », n'est pas non plus contesté. L'association défend les intérêts de ses membres qui sont actifs dans le secteur du nettoyage industriel et qui utilisent à cette fin des machines-outils roulantes. Le Gouvernement flamand conteste néanmoins la recevabilité du premier moyen invoqué par la partie intervenante, parce qu'il s'agirait d'un moyen nouveau.

### *Quant au premier moyen*

A.2.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 5, 39 et 134 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et avec les articles 2, § 1er, et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. La partie requérante fait valoir que l'article 10 du décret attaqué viole la répartition exclusive des compétences territoriales. Le principe de territorialité implique que chaque région ne peut exercer sa compétence que dans les limites de son propre territoire. L'autorisation que l'article 10, § 1er, du décret attaqué accorde à des membres du personnel de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne, pour recouvrer des amendes administratives en dehors du territoire de la Région flamande viole le principe de territorialité et est donc inconstitutionnelle. Le texte de l'article 10, § 2, du décret attaqué s'étend également au-delà du propre territoire de la Région flamande.

La partie requérante reconnaît que les trois régions ont conclu un accord de coopération, mais considère qu'un tel accord n'est pas susceptible de porter atteinte à la répartition territoriale des compétences. En outre, l'article 10, § 2, du décret attaqué méconnaît le principe d'autonomie. Les communautés et les régions doivent pouvoir exercer leurs compétences en toute autonomie et il n'est donc pas possible que des membres de leur personnel soient contraints par un législateur décentralisé d'une autre région à recouvrer et à verser des amendes administratives à une autre région.

A.2.2. Le Gouvernement flamand estime lui aussi qu'un accord de coopération ne peut porter atteinte à la répartition territoriale des compétences. Il tend seulement à résoudre la difficulté que constitue l'élaboration conjointe d'une politique dans un régime de compétences exclusives, sans induire un transfert de compétences normatives. Il souligne que l'article 10, § 1er, du décret attaqué n'impose aucune obligation à des membres du personnel d'une autre région. Il s'agit d'une autorisation facultative de recouvrer des amendes administratives. De plus, cette autorisation ne se rapporte pas à des situations se produisant en dehors du territoire de la Région flamande, ni à des violations de dispositions du droit matériel d'une autre région. Il n'y a donc pas de violation du principe de territorialité. Pour que les membres du personnel de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne puissent réellement recouvrer les amendes administratives, une intervention supplémentaire du législateur des régions citées est indispensable. Cette intervention législative doit veiller à ce que les membres du personnel de ces régions puissent collaborer à la mise en œuvre de la politique de la Région flamande. Selon le Gouvernement flamand, cette intervention législative implique l'adhésion exigée par le principe d'autonomie.

Le Gouvernement flamand ajoute que l'article 10, § 2, du décret attaqué implique seulement une obligation pour les membres du personnel de la Région flamande de recouvrer, exclusivement sur le territoire de la Région flamande, des amendes administratives impayées au nom et pour le compte d'autres régions. L'obligation vise donc des situations à l'intérieur de la Région flamande. Le Gouvernement flamand se réfère enfin à l'article 10 de la directive européenne 2010/24/UE « concernant l'assistance mutuelle en matière de recouvrement des créances relatives aux taxes, impôts, droits et autres mesures », transposée dans l'article 19 du décret du 21 décembre 2012. Cet article obligerait la Région flamande à procéder au recouvrement de certaines créances à la demande de l'autorité d'un Etat membre de l'Union européenne. Le Gouvernement flamand en déduit que sur son territoire, une région doit pouvoir fournir une assistance en matière de recouvrement à une autre région sans que le principe de territorialité puisse constituer une quelconque entrave.

A.2.3. La Région wallonne a adopté une mesure semblable à l'article 10, § 2, du décret attaqué. Le Gouvernement wallon souligne que cette disposition se rapporte à une situation uniquement applicable aux agents flamands et qui ne produit ses effets que sur le territoire de la Région flamande. Le législateur décretaal flamand est donc la seule instance qui est compétente pour régler cette situation et il a respecté le principe de territorialité. Le Gouvernement wallon évoque les mêmes motifs que le Gouvernement flamand pour démontrer l'absence de violation du principe d'autonomie.

A.2.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se réfère au mémoire introduit par le Gouvernement flamand et se rallie au point de vue qui y est exposé.

A.2.5. L'ASBL « Union Générale Belge du Nettoyage » ne prend pas position quant au premier moyen.

A.2.6. Pour la société de droit public « Société wallonne de Financement complémentaire des Infrastructures » (« SOFICO »), concessionnaire de la Région wallonne et percepteur de péages, le principe de territorialité est respecté. Elle ajoute que l'accord de coopération cité constitue un exemple de fédéralisme coopératif. Chaque région a élaboré une législation devant permettre une coopération réciproque. Seuls les législateurs concernés sont compétents pour édicter les normes en question.

A.3.1. La partie requérante conteste que l'article 10, § 1er, du décret attaqué constituerait une autorisation facultative, comme le prétend le Gouvernement flamand. Cela ne saurait être déduit du contenu de la disposition. De plus, cela ne serait pas pertinent. Pour elle, le principe de territorialité est effectivement violé parce que le décret attaqué règle une situation en dehors du territoire de la Région flamande.

La partie requérante n'est par ailleurs pas convaincue par les explications du Gouvernement flamand pour lequel la disposition décretaal vise uniquement des agents flamands effectuant un contrôle routier sur le territoire de la Région flamande. L'article 10, § 2, du décret attaqué n'aurait pas été formulé en ce sens, de sorte que le Gouvernement flamand ajoute quelque chose au texte du décret.

Selon la partie requérante, la directive européenne 2010/24/UE à laquelle le Gouvernement flamand se réfère est mal interprétée. La directive règle uniquement les relations entre les Etats membres de l'Union et ne peut donc porter atteinte à la répartition interne des compétences au niveau territorial belge. De plus, la directive ne porte pas sur le recouvrement direct de taxes.

A.3.2. Le Gouvernement flamand précise que l'autorisation énoncée à l'article 10, § 1er, du décret attaqué est facultative en ce sens qu'elle n'impose aucune obligation aux membres du personnel d'une autre région. Cependant, l'autorisation est en même temps inconditionnelle dans la mesure où elle n'est pas soumise à d'autres exigences. Par contre, l'article 10, § 2, du décret attaqué prévoit bien une obligation pour le « membre du personnel compétent » de recouvrer des amendes administratives impayées, mais cette obligation ne s'applique que sur le territoire flamand et vis-à-vis des membres du personnel flamands.

#### *Quant au second moyen*

A.4.1. Le second moyen est pris de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et le principe de la sécurité juridique. La partie requérante fait valoir que l'article 19 du décret attaqué introduit une disposition qui autorise le Gouvernement flamand à ajuster la liste des routes figurant à l'annexe 2 du décret attaqué et à modifier ainsi des éléments essentiels de la taxe.

Seules les routes indiquées à l'annexe 2 donnent lieu au paiement du prélèvement kilométrique. Selon la partie requérante, en modifiant la catégorisation d'une route, le Gouvernement flamand peut stipuler qu'une route disparaît de l'annexe 2 ou qu'elle fera partie d'un autre type de route prévu par cette annexe. L'utilisateur de cette route pourrait dès lors ne plus être redevable du prélèvement kilométrique ou être soumis à un autre taux d'imposition. Le Gouvernement flamand pourrait ainsi changer la base et le taux d'imposition sans l'intervention d'une assemblée délibérante démocratiquement élue, alors que le principe de légalité en matière fiscale exige que le législateur décréteil fixe lui-même tous les éléments essentiels permettant de déterminer la dette fiscale des contribuables.

Pour la partie requérante, le principe de sécurité juridique est violé en ce que le législateur décréteil n'a pas fixé lui-même de critères permettant de savoir si l'utilisation d'une route déterminée donne lieu ou non à la déduction du prélèvement kilométrique. Les charges imposées aux contribuables doivent être claires et précises afin qu'ils soient au courant de leurs droits et obligations et puissent adapter leur comportement en conséquence.

A.4.2. Le Gouvernement flamand précise qu'il n'est pas compétent pour supprimer des routes de l'annexe 2 du décret attaqué. Il est seulement habilité par l'autorisation attaquée du législateur décréteil à ajuster et à actualiser la liste des routes. L'ajout et la suppression de routes ne seront possibles que moyennant une intervention décréteile. Un changement de catégorie de route ne peut donc emporter aucune modification de la base d'imposition. Puisque le Gouvernement flamand ne peut supprimer aucune route de la liste, mais simplement réarranger les catégories de route au sein de cette liste, les kilomètres parcourus sur la route recatégorisée continueront à être pris en compte comme élément de la base d'imposition pour le calcul du prélèvement kilométrique.

Le Gouvernement flamand souligne ensuite que même s'il fait usage de l'autorisation et classe une route dans une autre catégorie, cela n'implique aucune modification du taux du prélèvement kilométrique. Le législateur décréteil flamand a en effet choisi d'attribuer la valeur zéro au paramètre « A » de la formule tarifaire pour chacune des catégories de route. Il n'y a donc pas de différenciation de taux entre les différentes catégories de route. Même si le législateur décréteil venait à modifier ultérieurement ce choix, changeant ainsi le taux par type de route, cela se ferait sur la base de critères que le législateur décréteil aura lui-même déterminés avec précision.

Enfin, le Gouvernement flamand conteste que le principe de la sécurité juridique serait violé. On sait en effet avec certitude à quelle catégorie de route le redevable appartient et quel taux s'applique à cette route. Lorsqu'il accomplit un acte imposable, le contribuable est en mesure de déterminer avec exactitude quel sera le taux du prélèvement kilométrique. Pour le Gouvernement flamand, l'article 19 du décret attaqué contribue à la sécurité juridique. En cas de reclassement administratif de la route, l'ajustement de l'annexe 2 permettra de lever rapidement tout doute éventuel.

A.4.3. La Région wallonne, la société de droit public « SOFICO » et l'ASBL « Union Générale Belge du Nettoyage » ne prennent pas position sur le deuxième moyen. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se rallie à la position du Gouvernement flamand.

A.5.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante avale la manière dont le Gouvernement flamand interprète la disposition attaquée. Dans cette interprétation, le facteur « F » doit conserver la valeur 1 pour toutes les routes ou tous les segments de route énumérés à l'annexe 2, même en cas de modification de la catégorisation des routes ou segments de route qui y sont énumérés limitativement.

L'article 2.4.4.0.2 du Code flamand de la fiscalité, inséré par la disposition attaquée, reprend un tableau qui permet de faire varier le coefficient de pondération du facteur « A ». Mais le décret n'en précise pas les critères. Selon la partie requérante, ces critères auraient dû être prévus lors de l'adoption du décret.

A.5.2. Le Gouvernement flamand confirme que la disposition attaquée a la portée indiquée par la partie requérante. Il renvoie pour le surplus aux moyens de défense déjà exposés.

#### *Quant au troisième moyen*

A.6.1. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, du principe de la sécurité juridique et du principe d'égalité en tant que principe général du droit de l'Union européenne. La partie requérante fait valoir que le décret n'établit aucune distinction entre les véhicules à moteur dont la masse maximale autorisée dépasse 3,5 tonnes selon qu'ils sont réellement utilisés ou non pour le transport de marchandises. Le traitement égal de ces deux catégories de justiciables ne serait pas légalement justifié. Les véhicules non utilisés réellement pour le transport de marchandises, mais seulement destinés à cet usage, entraîneraient des frais moindres. Ces frais concernent les dommages occasionnés au revêtement routier, un risque majoré d'accidents induit par une plus grande distance de freinage et une augmentation des émissions de polluants. La partie requérante estime que la notion de « véhicule » utilisée à l'article 11 du décret attaqué n'est pas suffisamment prévisible et viole ainsi le principe de la sécurité juridique. A titre subsidiaire, elle demande de poser la question préjudicielle suivante à la Cour de justice de l'Union européenne :

« L'article 2.d de la directive européenne [1999/62/CE], modifiée par la directive 2011/76/UE, viole-t-il le principe d'égalité reconnu par la Cour de justice comme principe général du droit de l'Union européenne en ce qu'il définit le 'véhicule' comme tout véhicule à moteur ou ensemble de véhicules articulés prévu ou utilisé pour le transport par route de marchandises, et d'un poids total en charge autorisé de plus de 3,5 tonnes, alors que cela est injustifiable au regard de l'objectif de la directive concernée ? ».

A.6.2. Le Gouvernement flamand interprète le moyen en ce sens qu'il soulève une différence de traitement entre, d'une part, les véhicules réellement affectés au transport par route de marchandises et, d'autre part, les véhicules qui transportent des outils et qui, selon la partie requérante, ne seraient donc pas utilisés réellement pour le transport de marchandises. Selon le Gouvernement flamand, la taxe vise néanmoins à compenser les frais liés au poids des véhicules : plus un véhicule est lourd, plus il endommage le revêtement routier. Cette règle s'applique quel que soit le type de marchandises, outils y compris, que le véhicule transporte. Les outils sont également des « marchandises », de sorte que les véhicules qui transportent ces outils ne constituent pas une « catégorie fondamentalement différente » qui conduirait nécessairement à une différence de traitement. De plus, une différence de traitement serait concrètement impraticable. L'administration fiscale devrait constater pour chaque trajet si le véhicule transporte un outil. Cela supposerait non seulement d'enregistrer le nombre de kilomètres parcourus par le véhicule, mais aussi de constater et d'évaluer son chargement avant de pouvoir fixer l'importance du prélèvement kilométrique.

Pour le Gouvernement flamand, il n'a pas non plus été porté atteinte au principe de la sécurité juridique. Le contribuable sait quelle est l'étendue de ses obligations et quelle sera la portée de l'obligation de prélèvement. Le contribuable peut dès lors adapter son comportement en conséquence.

Enfin, le Gouvernement flamand considère que la question préjudicielle qu'il est proposé de soumettre à la Cour de justice de l'Union européenne ne doit pas être posée parce que le contenu donné au concept de « marchandises », qui inclurait également la notion d'outils, est une interprétation de droit purement interne qui ne découle pas de l'article 2.d de la directive 1999/62/CE, de sorte que le contrôle de la directive précitée au regard du principe d'égalité en tant que principe général du droit de l'Union européenne serait sans objet.

A.6.3. Le Gouvernement wallon considère également que la catégorie des marchandises inclut également les outils, de sorte que les véhicules qui transportent des outils ne constituent pas une catégorie différent fondamentalement des véhicules qui transportent d'autres marchandises. L'article 11 du décret attaqué donne une définition claire de la notion de « véhicule », si bien que tout contribuable peut estimer, avec un degré raisonnable de prévisibilité, s'il entre ou non dans la catégorie imposable. Le Gouvernement wallon estime également qu'il n'y a pas lieu de poser la question préjudicielle proposée.

A.6.4. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale se rallie à la position du Gouvernement flamand.

A.6.5. L'ASBL « Union Générale Belge du Nettoyage » formule deux « moyens » contre le manque de clarté de la notion de « véhicule » dans le décret attaqué. Elle souligne tout d'abord le flou qui entoure la notion de « véhicule », qui est un élément essentiel du champ d'application du décret attaqué. Elle fait référence à la circulaire FB/VLABEL/2016/1 publiée au *Moniteur belge* du 4 février 2016. Elle ne permettrait pas de déduire avec certitude que les outils sont exonérés du prélèvement kilométrique. Il faut pour cela que la charge utile ne dépasse pas une certaine limite. Cette limite n'est cependant pas claire. Le critère de « la charge utile quasi nulle par rapport à la tare » ne serait pas suffisamment clair et précis. Le décret attaqué négligerait de définir la matière imposable de manière précise et non équivoque, ce qui violerait non seulement le principe de légalité, mais aussi le principe de la sécurité juridique.

La même partie intervenante se rallie en second lieu au troisième moyen de la partie requérante. Au regard de la *ratio legis* de la directive 1999/62/CE et du décret attaqué, il n'est pas justifié de traiter de manière égale les deux catégories de justiciables sans tenir compte du fait que leur véhicule est ou non réellement utilisé pour le transport par route de marchandises.

A.6.6. La société de droit public « SOFICO » considère qu'il ne peut être question de catégories fondamentalement différentes parce que les deux catégories de véhicules sont susceptibles de transporter la même masse et peuvent donc occasionner les mêmes dégradations au revêtement routier. Il ne peut donc pas y avoir discrimination. La partie intervenante souligne que la partie requérante n'explique nullement pourquoi les véhicules de ses membres devraient être traités différemment.

A.7.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante précise les deux catégories qu'elle compare. Il s'agit, d'une part, de véhicules à moteur dont la masse maximale autorisée est supérieure à 3,5 tonnes et qui sont aussi réellement utilisés pour le transport par route de marchandises et, d'autre part, de véhicules à moteur dont la masse maximale autorisée est supérieure à 3,5 tonnes, mais qui sont uniquement destinés au transport par route de marchandises sans être réellement utilisés à cette fin.

La partie requérante met en avant l'objectif du décret attaqué et de la directive 1999/62/CE, à savoir la prise en compte de l'impact de l'internalisation des coûts externes. Ces coûts concernent les dommages occasionnés au revêtement routier, un risque majoré d'accidents induit par une plus grande distance de freinage, ainsi qu'une augmentation des émissions de polluants. Cet impact ne se produira que si les véhicules dépassent la masse maximale autorisée de 3,5 tonnes, c'est-à-dire s'ils sont réellement utilisés pour le transport par route de marchandises.

A.7.2. Le Gouvernement flamand considère que dans son mémoire en réponse, la partie requérante donne au moyen une portée plus large que celle initialement exposée dans la requête. Il continuerait également de résulter du mémoire en réponse que la partie requérante s'estime en l'espèce lésée par l'assujettissement à l'obligation de prélèvement de véhicules qui transportent seulement des outils. Or, pour le Gouvernement flamand, il est sans importance, au regard de l'objectif du décret attaqué, que le véhicule concerné soit réellement utilisé pour le transport de marchandises, ou qu'il soit seulement destiné à ce transport, de sorte que le moyen est en tout cas non fondé.

- B -

*Quant aux dispositions attaquées et à l'étendue du recours*

B.1.1. Le décret attaqué instaure à partir du 1er avril 2016 un prélèvement kilométrique sur le territoire de la Région flamande. Le prélèvement kilométrique est une taxe sur l'utilisation faite par un véhicule de certaines routes. La taxe est calculée sur le nombre de kilomètres que parcourt ce véhicule sur ces routes. Les kilomètres parcourus sont enregistrés électroniquement. La taxe est due par le détenteur du véhicule.

Le prélèvement kilométrique instauré par le décret attaqué s'applique uniquement aux poids lourds dont la masse maximale autorisée dépasse 3,5 tonnes.

B.1.2. Le décret vise tout d'abord à transposer 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. Cette directive harmonise les conditions auxquelles les autorités nationales peuvent percevoir des taxes, péages et droits d'usage sur le transport par route de marchandises.

Le décret vise également à la transposition partielle de la directive 2004/52/CE du Parlement européen et du Conseil du 29 avril 2004 concernant l'interopérabilité des systèmes de télépéage routier dans la Communauté. Cette directive prévoit la création d'un service européen de télépéage complémentaire par rapport aux services nationaux de télépéage des Etats membres.

B.1.3. La directive 1999/62/CE a notamment été modifiée par la directive 2011/76/CE du Parlement européen et du Conseil du 27 septembre 2011. Selon cette directive, la promotion de transports durables est un élément clé de la politique commune des transports. A cette fin, la contribution du secteur du transport au changement climatique et ses incidences négatives devraient être réduites, notamment la congestion, qui gêne la mobilité, et la pollution atmosphérique et sonore, qui a des conséquences néfastes sur la santé et l'environnement (considérant 1).

Afin de progresser dans le sens d'un système de transport durable, les prix des transports devraient mieux refléter les coûts liés à la pollution atmosphérique et sonore due au trafic, au changement climatique et à la congestion qui résultent de l'utilisation réelle de tous les modes de transport, comme moyen d'optimiser l'utilisation des infrastructures, de réduire la pollution au niveau local, de gérer la congestion et de lutter contre le changement climatique à un coût moindre pour l'économie. Pour ce faire, il est nécessaire d'adopter, dans tous les modes de transport, une approche par étapes qui tienne compte de leurs particularités (considérant 5).

Dans le secteur des transports routiers, les péages, calculés comme des redevances d'utilisation des infrastructures fondées sur la distance, constituent un instrument économique équitable et efficace pour réaliser une politique des transports durable, puisqu'ils sont directement liés à l'utilisation de l'infrastructure, aux performances environnementales des véhicules et à l'endroit et au moment où ces véhicules sont utilisés, et que leur montant peut donc être déterminé de manière à prendre en compte le coût de la pollution et de la congestion causées par l'utilisation réelle des véhicules (considérant 7).

Les coûts de la pollution atmosphérique et sonore due au trafic, tels que les frais de santé, y compris le coût des soins médicaux, les pertes de récoltes et autres pertes de production, et les coûts en termes de bien-être, sont supportés sur le territoire de l'Etat membre dans lequel se déroule l'opération de transport. Le principe du pollueur-payeur est mis en œuvre par la tarification des coûts externes, ce qui contribue à la réduction desdits coûts (considérant 10).

B.1.4. L'exposé des motifs du décret attaqué précise la portée du prélèvement kilométrique :

« Selon l'article 2, b) de la directive 1999/62/CE, après sa dernière modification, un péage comprend soit une redevance d'infrastructure, soit une redevance pour coûts externes, soit les deux éléments. Nous avons choisi d'instaurer le prélèvement kilométrique, dès lors qu'il est introduit sous la forme d'une taxe, en y incluant deux composantes, à savoir une redevance d'infrastructure et une redevance pour coûts externes. En l'espèce, la redevance d'infrastructure et la redevance pour coûts externes ne constituent pas, en tant que telles, des taxes distinctes. Leur intégration en tant que deux composantes d'un seul et même prélèvement kilométrique, introduit sous la forme d'une taxe, implique que les coûts externes ou les coûts d'infrastructure sont de simples paramètres d'une seule et même taxe » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 370/1, pp. 7-8).

Une redevance d'infrastructure est une redevance perçue aux fins de recouvrer les coûts de construction, d'entretien, d'exploitation et de développement des infrastructures supportés dans un Etat membre (article 2, b *bis*), de la directive 1999/62/CE).

Une redevance pour coûts externes est une redevance perçue aux fins de recouvrer les coûts supportés dans un Etat membre en raison de la pollution atmosphérique due au trafic et/ou de la pollution sonore due au trafic (article 2, b *ter*), de la directive 1999/62/CE).

B.1.5. L'adoption du décret attaqué a été précédée par la conclusion d'un accord de coopération entre les trois régions : l'accord de coopération du 31 janvier 2014 entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale « relatif à l'introduction du système de prélèvement kilométrique sur le territoire des trois Régions et à la construction d'un Partenariat interrégional de droit public ViaPass sous forme d'une institution commune telle que visée à l'article 92*bis*, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ».

Selon son article 2, cet accord vise à régir la coopération entre la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale dans l'exercice de leurs compétences respectives en matière de gestion des routes et de leurs dépendances et en matière de fixation du régime juridique de la voirie terrestre, au sens de l'article 6, § 1er, X, alinéa 1er, 1° et 2°*bis*, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Dans cet accord de coopération, modifié par l'accord de coopération du 24 avril 2015, les régions se sont accordées sur les modalités d'instauration du prélèvement kilométrique et sur la constitution d'un partenariat interrégional de droit public appelé ViaPass, qui prend en charge la gestion journalière du système de prélèvement kilométrique.

Tout en respectant les spécificités de chaque région et les objectifs à poursuivre par chacune d'entre elles, l'accord de coopération vise à régler conjointement ces matières ou à

définir les règles requises afin d'introduire, d'organiser et de contrôler, de manière efficace et rentable, le prélèvement kilométrique dans les trois régions (article 2, alinéa 2).

B.1.6. La Région flamande a approuvé l'accord de coopération du 31 janvier 2014 par décret du 4 avril 2014. La Région flamande a approuvé l'accord de coopération modificatif du 24 avril 2015 par décret du 3 juillet 2015.

Le décret attaqué a mis en œuvre dans la Région flamande les accords conclus dans l'accord de coopération. Ce décret constitue dès lors le fondement du prélèvement kilométrique instauré. Cela ne peut pas être remis en cause par le constat que certaines dispositions du décret figuraient déjà, en tout ou en partie, dans l'accord de coopération du 31 janvier 2014. Contrairement à ce que prétend le Gouvernement flamand, le recours n'a pas été introduit tardivement. La partie requérante ne pouvait d'ailleurs introduire de recours en annulation contre l'accord de coopération lui-même, celui-ci ne faisant pas partie des normes que la Cour est habilitée à contrôler.

B.1.7. Le recours vise à l'annulation totale du décret attaqué. La Cour limite toutefois son examen aux dispositions contre lesquelles des griefs ont réellement été invoqués.

Les griefs invoqués par l'ASBL « Union Générale Belge du Nettoyage » ne peuvent être pris en considération que dans la mesure où ils correspondent aux moyens formulés dans la requête. En effet, l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle ne permet pas, contrairement à l'article 85, que de nouveaux moyens soient formulés dans un mémoire en intervention.

#### *Quant au premier moyen*

B.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 5, 39 et 134 de la Constitution, lus en combinaison avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, et avec les articles 2, § 1er, et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

En cas d'infraction à la réglementation flamande relative au prélèvement kilométrique, une amende administrative de 50 à 1 250 euros peut être imposée, tout comme pour les autres taxes prévues par le Code flamand de la fiscalité, sur la base de l'article 3.18.0.0.1, § 1er, de ce Code (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 370/1, p. 25).

La partie requérante fait valoir que l'autorisation donnée par l'article 10, § 1er, du décret attaqué aux membres du personnel de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne de recouvrer des amendes administratives en dehors du territoire de la Région flamande, viole le principe de territorialité. L'article 10, § 2, du décret attaqué dépasserait également les limites du territoire de la Région flamande.

B.3. L'article 10 du décret attaqué dispose :

« § 1er. Les membres du personnel compétents de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne sont autorisés à recouvrer l'amende administrative imposée conformément aux dispositions du titre 2, chapitre 4 du Code flamand de la Fiscalité du 13 décembre 2013 à l'occasion d'un contrôle routier sur le territoire de leur région, au nom de et pour le compte de la Région flamande.

§ 2. Lorsqu'il s'avère au cours du contrôle routier qu'il existe des amendes administratives impayées dans le chef du détenteur du véhicule concerné dans une ou plusieurs des autres régions, le membre du personnel compétent recouvre également toutes ces amendes administratives impayées. Le montant des amendes administratives afférentes à des infractions perpétrées dans une autre région, est versé à la région concernée sans délai et dans son intégralité ».

B.4. Les articles 5, 39 et 134 de la Constitution, combinés avec les articles 2 et 19, § 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et avec les articles 2, § 1er, et 7 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, ont déterminé une répartition exclusive des compétences territoriales. Un tel système suppose que l'objet de toute norme adoptée par un législateur régional puisse être localisé dans le territoire de sa compétence, de sorte que toute relation ou situation concrète soit réglée par un seul législateur.

B.5.1. La disposition attaquée ne prévoit pas de sanctionner administrativement les infractions commises en dehors du territoire de la Région flamande.

B.5.2. Le paragraphe 1er de la disposition attaquée porte sur le recouvrement d'amendes administratives imposées par la Région flamande. L'autorisation accordée aux membres du personnel compétents de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne de recouvrer ces amendes administratives, au nom de et pour le compte de la Région flamande, à l'occasion d'un contrôle routier sur leur propre territoire, ne situe pas la mesure attaquée en dehors du territoire de la Région flamande. La délégation en vue de recouvrer de manière effective, sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne, les amendes administratives impayées doit être donnée par ces régions elles-mêmes. L'autorisation « prévoit seulement de permettre à une autre région qui le souhaiterait de percevoir aussi d'emblée, à l'occasion d'un contrôle routier, les montants qui reviennent à la Région flamande, au nom et pour le compte de cette dernière, si cela s'inscrit dans le cadre d'un contrôle routier effectué par l'autre région et concernant son propre prélèvement kilométrique. Ceci ne constitue nullement une obligation imposée à l'autre région de procéder aussi, de manière effective, à ce recouvrement » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 370/1, p. 12).

B.5.3. Le paragraphe 2 de la disposition attaquée porte sur le recouvrement d'amendes administratives sur le territoire de la Région flamande. Il mandate les agents contrôleurs en vue de recouvrer également, pour ce qui concerne la Région flamande, les amendes administratives impayées imposées par la Région de Bruxelles-Capitale et par la Région wallonne, pour le compte de ces régions. Le constat que ces amendes administratives ont été imposées par une autre région ne situe pas la mesure attaquée en dehors du territoire de la Région flamande. Comme la Région flamande, la Région de Bruxelles-Capitale et la Région wallonne ont autorisé les membres du personnel concernés à recouvrer l'amende administrative imposée, à l'occasion d'un contrôle routier effectué sur le territoire de leur région. Le montant des amendes administratives qui ont trait à des infractions commises dans une autre région est immédiatement et intégralement transféré à la région en question.

B.5.4. Les deux paragraphes de l'article 10 précité règlent les modalités, pour la Région flamande, de la coopération en matière de contrôle et de mise en œuvre qui a été convenue de commun accord entre les régions dans l'accord de coopération mentionné au B.1.5.

L'article 11, § 2, de cet accord de coopération dispose :

« Les parties se prêtent mutuellement spontanément assistance pour la perception des amendes administratives.

Lorsque, lors d'un contrôle sur la route d'un véhicule, il apparaît qu'il existe des amendes administratives impayées dans le chef du détenteur du véhicule contrôlé envers une ou plusieurs Régions, l'autorité de contrôle compétente peut percevoir toutes ces amendes administratives impayées. Le montant des amendes administratives qui ont trait à des infractions commises dans une autre Région, est immédiatement et intégralement transféré à cette Région ».

Selon les travaux préparatoires de la disposition attaquée, cet accord commun permet de créer « un système efficace d'assistance interrégionale en matière de recouvrement qui respecte le principe de territorialité et l'autonomie de mise en œuvre de chaque région » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 370/1, p. 12).

B.5.5. Le critère de rattachement du lieu où s'effectue le contrôle routier d'un véhicule, pour ce qui concerne le recouvrement de l'amende (article 10, §§ 1er et 2, du décret attaqué), et le critère de rattachement du lieu où a lieu l'infraction, pour ce qui concerne le bénéficiaire de l'amende (article 10, § 2, du décret attaqué), trouvent leur origine dans l'article 11, § 2, de l'accord de coopération précité et visent à localiser les mesures à l'intérieur du territoire pour lequel chaque région est compétente, afin que chaque situation concrète ne soit réglée que par un seul législateur, comme le prévoit l'accord commun.

B.6.1. L'autonomie dont disposent l'autorité fédérale et les communautés ou les régions dans le cadre de leur propre sphère de compétence fait en principe obstacle à ce qu'une autorité contraigne un service relevant d'une autre autorité publique, sans l'accord de cette dernière, à prêter son concours à l'exécution de la politique de la première autorité publique.

B.6.2. Comme en attestent le B.3 et le B.5.2, la disposition attaquée n'oblige nullement, mais autorise seulement les membres du personnel compétents à collaborer au recouvrement des amendes administratives imposées par une autre région. Pour que les membres du personnel de la Région de Bruxelles-Capitale et de la Région wallonne puissent effectivement recouvrer les amendes administratives, ils doivent être, conformément à l'accord de coopération précité, mandatés en ce sens par la région concernée, ce qu'ils ont été

effectivement par, respectivement, l'article 27 du décret de la Région wallonne du 16 juillet 2015 « instaurant un prélèvement kilométrique à charge des poids lourds pour l'utilisation des routes » et l'article 28, alinéa 2, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 juillet 2015 « introduisant un prélèvement kilométrique en Région de Bruxelles-Capitale sur les poids lourds prévus ou utilisés pour le transport par route de marchandises, en remplacement de l'Eurovignette ».

B.7. Le premier moyen n'est pas fondé.

*Quant au deuxième moyen*

B.8. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution, lus ou non en combinaison avec les articles 10 et 11 de la Constitution et avec le principe de la sécurité juridique.

La partie requérante fait valoir que l'article 19 du décret attaqué introduit une disposition qui autorise le Gouvernement flamand à adapter la liste des routes figurant à l'annexe 2 du décret attaqué, et donc à modifier des éléments essentiels de la taxe.

B.9. L'article 19 du décret attaqué a remplacé l'article 2.4.4.0.2 du Code flamand de la fiscalité du 13 décembre 2013 par la disposition suivante :

« Art. 2.4.4.0.2. La hauteur du tarif Tz, visé à l'article 2.4.4.0.1, 1°, exprimé en centimes d'euros, est déterminée selon la formule suivante :

$$Tz = F \times (Bt + a \times A + b \times G + c \times En + d \times Et + e \times Ep + f \times Ex),$$

où :

1° F = un facteur égal à 1 pour les routes ou segments de route, visés au point 3°, énumérés de façon limitative à l'annexe 2 et à l'annexe 0 [lire : , et égal à 0] pour toutes les autres routes ou segments de route;

2° Bt = tarif de base du prélèvement, à valeur de 11,3 centimes d'euro;

3° A = variation en fonction du type de route W à taux d'imposition supérieur à zéro centime, ventilé selon le tableau suivant :

type de route (W)	A
autoroutes et rings autoroutiers	0
autres routes régionales à taux d'imposition supérieur à zéro centime	0
routes communales à taux d'imposition supérieur à zéro centime	0

Les routes ou segments de route qui sont repris sous un des types de route, visés au tableau susmentionné, sont énumérés de façon limitative à l'annexe 2;

4° G = variation en fonction de la catégorie de poids du véhicule, différenciée selon les catégories suivantes :

masse maximale autorisée	G
masse maximale autorisée supérieure à 3,5 tonnes et inférieure à 12 tonnes	- 5,0
masse maximale autorisée supérieure ou égale à 12 tonnes et non pas supérieure à 32 tonnes ou égale à 32 tonnes	0
masse maximale autorisée supérieure à 32 tonnes	0,4

5° En = variation en fonction de la classe d'émission EURO, visée à l'article 1.1.0.0.2, alinéa cinq, 1;

6° Et = variation en fonction du moment;

7° Ep = variation en fonction du lieu;

8° Ex = supplément dû en fonction des coûts externes, engendrés par le véhicule, en fonction de la hauteur de la classe d'émission EURO, différenciée selon le tableau suivant :

Classe d'émission EURO	Ex
EURO 5 ou EEV ou supérieure	1,1
EURO 4	3,2
EURO 3	6,3
autres classes d'émission EURO	8,3

Le tableau suivant est appliqué à partir du 1er janvier 2018 :

Classe d'émission EURO	Ex
EURO 6 ou supérieure	1,1
EURO 5 ou EEV	2,1
EURO 4	3,2
EURO 3	6,3
autres classes d'émission EURO	8,3

9° a, b, c, d, e et f = les facteurs qui influent sur le poids de A, G, En, Et, Ep et Ex, où a = 1, b = 1, c = 0, d = 0, e = 0, en f = 1.

Le Gouvernement flamand est autorisé à ajuster la liste des routes de l'annexe 2, visée à l'alinéa premier, 1° :

1° aux changements de nom des routes y reprises;

2° aux changements de catégorie des routes y reprises.

Les montants, repris à l'alinéa premier, sont indexés à partir du 1er juillet 2017 au 1er juillet de chaque année au moyen du coefficient obtenu en divisant l'indice général des prix à la consommation du Royaume pour le mois de mai de l'année en cours par l'indice général des prix à la consommation du Royaume pour le mois de mai de l'année 2016. Dans ce contexte, les arrondissements suivants sont appliqués :

1° le coefficient est arrondi au dix millièmes supérieur ou inférieur selon que le chiffre des cent millièmes atteint ou non cinq;

2° après l'application du coefficient, le montant obtenu est arrondi au centime d'euro supérieur ou inférieur selon que le chiffre des millièmes atteint ou non cinq.

Dans le cas où le facteur F, visé à l'alinéa premier, 1°, vaut 1, le tarif ne peut jamais être inférieur à zéro centime d'euros ».

B.10. Il ressort de cette disposition que le prélèvement kilométrique en Région flamande n'est dû que pour les kilomètres parcourus sur certaines routes. Elles sont énumérées de façon limitative à l'annexe 2 du Code précité, jointe au décret attaqué :

« Annexe 2 - Les types de route, visés à l'article 2.4.4.0.2, 3°

Les routes ressortissant à un type de route, tel que visé à l'article 2.4.4.0.2, 3°, sont les suivantes, à condition qu'elles se situent sur le territoire de la Région flamande :

1) *Autoroutes, y compris les bretelles d'autoroutes, les rings autoroutiers et les entrées et sorties d'autoroutes :*

Autoroutes :

A1	E19	Bruxelles - Malines - Anvers - frontière PB (Breda)
A2	E314	Louvain - Lummen - frontière PB (Heerlen)
A3	E40	Bruxelles - Louvain - frontière Wallonie (Liège)
A4	E411	Bruxelles - frontière Wallonie (Namur)
A7	E19	Bruxelles (R0) - frontière Wallonie (Mons)
A8	E429	Hal (Ring autour de Hal incl. N203a) - frontière Wallonie (Tournai)
A10	E40	Bruxelles - Gand - Bruges - Ostende
A11	E34	Anvers - Zelzate, jusqu'à l'intersection avec le R4-Ouest
A12		Bruxelles - Boom - Anvers - frontière PB (Bergen-op-Zoom)
A13	E313	Anvers - Hasselt - frontière Wallonie (Liège)
A14	E17	Anvers - Gand - frontière FR (Lille)
A17	E403	Bruges - Courtrai - frontière Wallonie (Tournai)
A18	E40	Jabbeke - Furnes - frontière FR (Dunkerque)
A19		Courtrai - Ypres
A21	E34	Anvers (Ranst) - frontière PB (Eindhoven)
A25	E25	Liège (Wallonie) - Maastricht (PB) à hauteur de Fourons (échangeur N602)
A112	(N186)	Anvers / Jan de Voslei
A201		Bruxelles - Zaventem

Rings autoroutiers

R0		Ring autour de Bruxelles
R1		Ring autour d'Anvers
R4		Ring autour de Gand, à l'exclusion du R4-Est entre l'intersection avec l'E34 et l'intersection avec la N70
R8		Ring autour de Courtrai

2) *Autres routes régionales à taux d'imposition supérieur à zéro centime d'euro :*

N1		Bruxelles - Anvers - frontière PB (Breda)
N2		Bruxelles - Hasselt - frontière PB (Maastricht)
N3		Bruxelles - frontière Wallonie (Liège)
N4		Bruxelles - frontière Wallonie (Namur)
N5		Bruxelles - frontière Wallonie (Charleroi)
N6		Bruxelles - frontière Wallonie (Mons)

N7		Hal - frontière Wallonie (Tournai)
N8		Bruxelles - Ninove - Audenarde - Courtrai - Ypres - Coxyde
N9		Bruxelles - Gand - Bruges - Ostende
N10		Mortsel - Diest
N20		Hasselt - frontière Wallonie (Liège)
N31	(E403)	Bruges - Zeebruges, excl. N31 Zeebruges jusqu'à et y compris l'intersection avec la N348
N49	(E34)	Anvers - Zelzate - Maldegem - Knokke (Knokke-Heist), excl. N49 de Westkapelle jusqu'à l'intersection avec le R4-Ouest
N50		Bruges - Ingelmunster - Courtrai - frontière Wallonie (Mons)
N60		Gand - Audenarde - Renaix - frontière Wallonie (Leuze)
N70		Gand - Anvers
N80		Hasselt - frontière Wallonie (Namur)
N186		Anvers (Jan de Voslei)

».

B.11. Il se déduit de l'article 170, § 2, et de l'article 172, alinéa 2, de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé et qu'aucune exemption d'impôt ne peut être accordée sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables, exprimé par leurs représentants. Il s'ensuit que la matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve en l'espèce au décret et que toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Les dispositions constitutionnelles précitées ne vont toutefois pas jusqu'à obliger le législateur décréteur à régler lui-même chacun des aspects d'un impôt ou d'une exemption. Une délégation conférée à une autre autorité n'est pas contraire au principe de légalité, pour autant qu'elle soit définie de manière suffisamment précise et qu'elle porte sur l'exécution de mesures dont les éléments essentiels ont été fixés préalablement par le législateur décréteur.

Font partie des éléments essentiels de l'impôt, la désignation des contribuables, la matière imposable, la base d'imposition, le taux d'imposition et les éventuelles exonérations d'impôt.

B.12. La disposition attaquée autorise le Gouvernement flamand à ajuster la liste des routes de l'annexe 2, d'une part, aux changements de nom des routes qui y sont reprises et, d'autre part, aux changements de catégorie des routes qui y sont reprises.

Il ressort des termes de cette disposition que la double autorisation d'ajuster la liste des routes porte uniquement sur « les routes y reprises ». Le Gouvernement flamand n'a pas la possibilité d'ajouter de nouvelles routes à la liste ou d'en supprimer, de sorte qu'il ne peut pas étendre ou limiter la base d'imposition. Il peut seulement reclasser les routes figurant déjà dans la liste, en cas de modification de leur statut de droit administratif, parmi les trois types de route prévus par l'article 19 du décret attaqué : (1) autoroutes et rings autoroutiers, (2) autres routes régionales à taux d'imposition supérieur à zéro centime, (3) routes communales à taux d'imposition supérieur à zéro centime.

La disposition attaquée offre dès lors une garantie suffisante que le prélèvement kilométrique ne peut pas être perçu sans l'accord du législateur décréteur et qu'une exonération du prélèvement kilométrique ne peut pas non plus être accordée sans l'assentiment du législateur décréteur.

B.13. Lorsqu'un changement de la catégorisation administrative d'une route déjà présente dans la liste conduit le Gouvernement flamand à reclasser cette route dans l'annexe 2 sous un autre type de route, ce qui pourrait avoir un impact sur le montant du prélèvement kilométrique, ce reclassement se fonde sur une autorisation définie avec une précision suffisante, qui vise à adapter le régime du prélèvement kilométrique à la catégorisation administrative des routes et à garantir ainsi la cohérence et la prévisibilité de la réglementation applicable.

Il peut en effet être raisonnablement admis que le classement administratif des routes soit modifié pour des motifs de mobilité et de gestion des routes, et non pour des raisons fiscales. Il appartient au juge compétent d'y veiller.

B.14. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

*Quant au troisième moyen*

B.15. Le troisième moyen est pris de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec le principe de la sécurité juridique et le principe d'égalité en tant que principe général du droit de l'Union européenne.

La partie requérante fait valoir que le décret n'établit pas de distinction entre, d'une part, des véhicules dont la masse maximale autorisée est supérieure à 3,5 tonnes et qui sont réellement utilisés pour le transport de marchandises et, d'autre part, des véhicules dont la masse maximale autorisée est supérieure à 3,5 tonnes et qui sont certes destinés au transport de marchandises, mais ne sont pas réellement utilisés à cette fin, ou selon le type de marchandises qu'ils transportent.

B.16. L'article 11, 5°, du décret attaqué a remplacé l'alinéa 5 de l'article 1.1.0.0.2 du Code flamand de la fiscalité du 13 décembre 2013 par la disposition suivante :

« Au titre 2, chapitre 4, on entend par :

[...]

6° véhicule : un véhicule à moteur ou un ensemble de véhicules articulés prévu ou utilisé, soit partiellement, soit exclusivement, pour le transport par route de marchandises, et dont la masse maximale autorisée est de plus de 3,5 tonnes;

[...] ».

B.17. Il ressort du texte de cette disposition, et plus particulièrement des termes « prévu ou utilisé », que tous les véhicules destinés au transport par route de marchandises, qu'ils soient ou non réellement utilisés pour transporter des marchandises, sont par principe soumis au prélèvement kilométrique, pour autant que leur masse maximale autorisée soit supérieure à 3,5 tonnes.

Cette interprétation est confirmée dans les travaux préparatoires du décret attaqué par la référence à l'article 1er, § 1er, de l'arrêté royal du 15 mars 1968 « portant règlement général sur les conditions techniques auxquelles doivent répondre les véhicules automobiles, leurs remorques, leurs éléments, ainsi que les accessoires de sécurité », et plus précisément aux véhicules des catégories N2 et N3 prévues par cette disposition. Ces véhicules y sont

respectivement définis comme étant des « véhicules conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids maximal supérieur à 3,5 tonnes, mais ne dépassant pas 12 tonnes » et des « véhicules conçus et construits pour le transport de marchandises ayant un poids maximal supérieur à 12 tonnes ».

Les travaux préparatoires font en outre apparaître que le transport de marchandises doit être interprété au sens large : « Ainsi, des outils sont également assimilés à des ‘ marchandises ’ » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2014-2015, n° 370/1, p. 13).

B.18. Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée. Ce principe s'oppose, par ailleurs, à ce que soient traitées de manière identique, sans qu'apparaisse une justification raisonnable, des catégories de personnes se trouvant dans des situations qui, au regard de la mesure considérée, sont essentiellement différentes.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée, ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.19. Il appartient au législateur d'établir la base de l'impôt. Il dispose en la matière d'une large marge d'appréciation. En effet, les mesures fiscales constituent un élément essentiel de la politique socioéconomique. Elles assurent non seulement une part substantielle des recettes qui doivent permettre la réalisation de cette politique, mais elles permettent également au législateur d'orienter certains comportements et d'adopter des mesures correctrices afin de donner corps à la politique sociale et économique.

Les choix sociaux qui doivent être réalisés lors de la collecte et de l'affectation des ressources relèvent par conséquent du pouvoir d'appréciation du législateur. La Cour ne peut sanctionner un tel choix politique et les motifs qui le fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont clairement déraisonnables.

B.20. Compte tenu de cette grande marge d'appréciation et de l'objectif du prélèvement kilométrique, qui est de couvrir les frais engendrés par le transport par route dans le domaine de la mobilité (congestion du trafic et infrastructures routières), de l'environnement (pollution atmosphérique et sonore) et de la sécurité routière (usure du revêtement routier et réduction du nombre d'accidents), il n'est pas sans justification raisonnable que le législateur décréteil n'établisse aucune distinction entre les poids lourds selon qu'ils transportent ou non des marchandises ou selon le type de marchandises - outils ou autres marchandises - qu'ils transportent.

Il est raisonnable de considérer que les véhicules destinés au transport par route de marchandises transportent réellement des marchandises pendant une grande partie du temps où ils empruntent la voie publique. Quant aux véhicules qui transportent des outils, il est raisonnable de considérer qu'ils induisent similairement aux véhicules qui transportent d'autres marchandises les coûts précités en matière de mobilité, d'environnement et de sécurité routière.

B.21. Lorsqu'il instaure un impôt, le législateur décréteil doit nécessairement tenir compte des difficultés liées à la perception de l'impôt, particulièrement en ce qui concerne les frais administratifs et d'infrastructure qui en découlent pour l'administration chargée du recouvrement.

Comme le fait valoir le Gouvernement flamand, si l'on traitait différemment les poids lourds selon qu'ils transportent réellement des marchandises ou selon le type de marchandises qu'ils transportent, il faudrait non seulement enregistrer le nombre de kilomètres qu'ils parcourent, mais aussi constater et évaluer leur cargaison avant de pouvoir fixer le taux du prélèvement kilométrique. Un tel constat et une telle évaluation engendreraient des charges administratives excessives.

B.22. Le principe de la sécurité juridique implique que le législateur ne peut pas apporter une atteinte disproportionnée au principe selon lequel tout contribuable doit pouvoir déterminer, avec un degré minimal de prévisibilité, le régime fiscal qui lui sera appliqué.

Il ressort de la disposition attaquée que le véhicule doit être « prévu ou utilisé » pour le transport par route de marchandises. Cette disposition ayant été formulée de manière suffisamment claire et précise, elle ne porte pas une atteinte discriminatoire au principe de la sécurité juridique.

B.23. Le troisième moyen n'est pas fondé.

B.24. Dans la mesure où la définition du terme « véhicule » donnée par la disposition attaquée serait une simple transposition de celle figurant dans la directive 1999/62/CE, la partie requérante demande enfin que la Cour pose une question préjudicielle à la Cour de justice sur la compatibilité de la disposition concernée de la directive avec le principe d'égalité du droit de l'Union.

Dès lors qu'il ressort de l'examen du troisième moyen que le grief invoqué est manifestement non fondé, il n'y a pas lieu de saisir la Cour de justice à titre préjudiciel.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 février 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

E. De Groot