

Numéros du rôle : 90 à 110
Arrêt n° 19/89 du 5 juillet 1989

A R R E T

-----

En cause : les questions préjudicielles posées par la Cour de cassation par arrêts du 19 janvier 1989 en cause de

898- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre

1. province de Liège
2. commune d'Amay
3. commune d'Awans
4. commune de Beyne-Heusay
5. commune de Comblain-au-Pont
6. commune d'Eupen
7. commune de Fléron
8. commune de Limbourg
9. commune de Neupré
10. commune d'Oupeye
11. commune de Saint-Nicolas
12. commune de Seraing
13. commune de Soumagne
14. commune de Sprimont
15. commune de Visé
16. commune de Waremme
17. commune de Welkenraedt

923- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre

1. province de Liège
2. commune d'Aywaille

940- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
ville de Verviers

941- I. Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
II. Bernard Joseph  
contre  
ville de Verviers

- 944- I. Sévrin, s.p.r.l.  
II. Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
ville de Verviers
- 946- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
commune de Grâce-Hollogne
- 947- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
commune de Hannut
- 948- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
ville de Huy
- 949- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
commune de Herstal
- 950- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié, s.c.  
contre  
commune d'Ans
- 952- Dame Marie-Josée  
contre  
ville de Verviers
- 953- Haurens Pierre  
contre  
ville de Verviers
- 954- Toupy Jean-Léon  
contre  
ville de Verviers
- 955- Mathieu Georges  
contre  
ville de Verviers
- 956- Maron Paul  
contre  
ville de Verviers
- 957- Dewitte Suzy  
contre  
commune de Dison

- 958- Collard-Bovy, s.p.r.l.  
contre  
ville de Verviers
- 960- I. Lassine Georges  
II. Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
ville de Verviers
- 962- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
ville de Liège
- 963- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
commune de Flémalle
- 964- Auxiliaire Pari Mutuel Unifié Belge, s.c.  
contre  
commune de Flémalle

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents E. GUTT et J. DELVA,  
et des juges L.P. SUETENS, K. BLANCKAERT, L. DE GREVE, J. WATHELET 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

Le 19 janvier 1989, la Cour de cassation a rendu vingt-et-une décisions par lesquelles elle pose à la Cour d'arbitrage une seule et même question :

"Les articles 2 et 3, 2ème phrase, du décret du Conseil régional wallon du 29 juin 1985 modifiant le code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en matière de taxes sur les jeux et paris, en ce qui concerne la Région wallonne, violent-ils les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat et des Régions, spécialement les règles énoncées par les articles 6, § 1er, VIII et 7 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, 10 et 13 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles du 9 août 1980 ?"

### II. LES FAITS ET LA PROCEDURE ANTERIEURE

2.1. Les demandeurs en cassation sont la s.c. Auxiliaire Pari Mutuel Unifié belge, ou des personnes autorisées à accepter des paris sur les courses de chevaux courues en Belgique. Ils se sont vu imposer par leur commune ou leur province respective, partie défenderesse, une imposition à titre de

taxe communale ou provinciale sur les agences de paris aux courses de chevaux courues à l'étranger et/ou à l'extérieur de la Région wallonne pour l'exercice 1986.

2.2. Ils ont introduit une réclamation contre cette imposition devant la Députation permanente du Conseil provincial concerné. Cette réclamation étant rejetée, ils ont introduit contre la décision un pourvoi en cassation.

La Cour a suspendu le prononcé de sa décision et demandé à la Cour d'arbitrage de statuer sur la question précitée.

### III. LA PROCEDURE DEVANT LA COUR D'ARBITRAGE

La Cour d'arbitrage a été saisie des questions préjudicielles par la transmission d'une expédition de chacune des décisions de renvoi précitées, reçues au greffe le 14 février 1989.

Ces affaires ont été inscrites au rôle sous les numéros 90 à 110.

Par ordonnances du 14 février 1989, le président en exercice a désigné les membres du siège de la Cour, dans chacune des affaires, conformément aux articles 58 et 59, alinéas 2 et 3, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 16 février 1989, la Cour a joint les affaires.

Conformément à l'article 100 de la loi organique, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi en premier.

Par ordonnance du 23 février 1989, le président en exercice a abrégé à trente jours le délai fixé à l'article 85, alinéa 1er, de la loi organique.

En date du 16 février 1989, les juges rapporteurs J. WATHELET et L.P. SUETENS ont considéré qu'il n'y avait pas lieu, en l'espèce, de faire application de la procédure prévue aux articles 70 à 73 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au Moniteur belge du 3 mars 1989.

Les notifications des décisions de renvoi, de l'ordonnance de jonction du 16 février 1989 et de l'ordonnance abrégative de délai du 23 février 1989 ont été faites par lettres recommandées à la poste le 2 mars 1989 et remises aux destinataires les 3 et 6 mars 1989.

La province de Liège, représentée par la députation permanente du conseil provincial, dont les bureaux sont établis à Liège, place Notger, 2, et les communes d'Awans, Beyne-Heusay, Comblain-au-Pont, Eupen, Fléron, Limbourg, Neupré, Oupeye, Saint-Nicolas, Seraing, Soumagne, Sprimont, Waremme et Welkenraedt, chacune d'elles représentée par son collègue des bourgmestre et échevins et ayant ses bureaux en sa maison communale, ayant pour avocat Me J.P. BOURS, avocat du barreau de Liège, ont introduit un mémoire commun le 24 mars 1989.

La ville de Huy a introduit un mémoire le 29 mars 1989.

La s.c. "Pari Mutuel Unifié Belge", la s.p.r.l. Sévrin, Madame Dame Marie-Josée, Monsieur

Haurens Pierre, Monsieur Toupy Jean-Léon, Monsieur Mathieu Georges, Monsieur Maron Paul, Madame Dewitte Suzy, la s.p.r.l. Collard-Bovy et Monsieur Lassine Georges ont introduit un mémoire commun le 30 mars 1989.

L'Exécutif régional wallon a introduit un mémoire le 1er avril 1989.

Copies des mémoires ci-avant ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 10 avril 1989 et remises aux destinataires les 11 et 13 avril 1989.

Par ordonnance du 7 juin 1989, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience de plaidoiries au 29 juin 1989.

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 à la poste le 8 juin 1989 et remises aux destinataires les 9 et 12 juin 1989.

Par ordonnance du 29 juin 1989, le président en exercice a désigné le juge K. BLANCKAERT en remplacement du juge H. BOEL, empêché.

A l'audience du 29 juin 1989 :

- ont comparu :

Me M. VAN DER HAEGEN, avocat, pour

1. la s.c. "Pari Mutuel Unifié Belge, société coopérative auxiliaire des sociétés organisatrices de courses de chevaux", en abrégé "s.c. Auxiliaire P.M.U. Belge", inscrite au R.C.B. sous le numéro 452.410;
  2. la s.p.r.l. Sévrin, inscrite au R.C.Verviers sous le numéro 51.635;
  3. Marie-Josée Dame, libraire, inscrite au R.C.Verviers sous le numéro 37.445;
  4. Pierre Haurens, libraire, inscrit au R.C.Verviers sous le numéro 48.671;
  5. Jean-Léon Toupy, libraire, inscrit au R.C.Verviers sous le numéro 17.916;
  6. Georges Mathieu, libraire, inscrit au R.C.Verviers sous le numéro 41.237;
  7. Paul Maron, libraire, inscrit au R.C.Verviers sous le numéro 14.981;
  8. Suzy Dewitte, exploitante d'agence de paris sur courses de chevaux;
  9. la s.p.r.l. Collard-Bovy, inscrite au R.C.Verviers sous le numéro 52.898;
  10. Georges Lassine, libraire, inscrit au R.C.Verviers sous le numéro 16.273;
- ayant tous dix élu domicile au cabinet de Mes KIRKPATRICK et VAN DER HAEGEN, avenue Louise, 341 bte. 8, 1050 Bruxelles;

Me Ch. GONTHIER, avocat, loco Me Ph. GERARD, avocat à la Cour de cassation, pour la ville de Huy, représentée par son collège des bourgmestres et échevins, ayant fait élection de domicile au cabinet de Me Ph. GERARD, avenue Louise, 113, à 1050 Bruxelles;

Me V. THIRY, avocat au barreau de Liège, pour l'Exécutif régional wallon, rue de Fer, 42, à 5000 Namur;

- les juges J. WATHELET 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 articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. EN DROIT

##### Quant aux arguments des parties

4.A.1. Dans leur mémoire, la province de Liège et différentes communes, qui sont défenderesses en cassation, contestent la thèse selon laquelle la Région ne serait pas compétente pour le règlement des taxes provinciales et communales, ces dernières relevant de la compétence nationale. Ils estiment que cette thèse ne tient pas compte des modalités de la réforme de l'Etat qui a opéré une redistribution des compétences entre l'Etat, les Communautés et les Régions et qui, dans les matières fiscales, par la mise en oeuvre, dans l'article 13 de la loi ordinaire de réformes institutionnelles, de la technique dite de transfert de blocs de compétences, a pour conséquence que la région a la compétence d'édicter toutes les règles propres à la matière pour laquelle le produit de la taxe nationale a été ristourné : comme le législateur national auparavant, elle peut procéder à une refonte totale du régime fiscal en fonction d'objectifs propres à ce pouvoir en modifiant tant la taxe édictée à son profit que les taxes de pouvoirs locaux sur cette même matière. Les parties citent différents commentateurs de la loi de réformes institutionnelles, les travaux préparatoires de cette réforme et les travaux préparatoires du décret.

4.A.2. Dans son mémoire, la ville de Huy rappelle l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 57 du 2 juin 1988 selon lequel la Cour a dit que les articles 2 et 3, 2ème phrase, du décret du Conseil régional wallon du 29 juin 1985 violent 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. Elle estime qu'il serait normal que la réponse à la question posée par l'arrêt de la Cour de cassation du 19 janvier 1989 soit identique à cette réponse. Elle se réfère à cet égard à la sagesse de la Cour.

4.A.3. Dans leur mémoire, la société coopérative Pari Mutuel Unifié Belge et certains intermédiaires, qui sont demandeurs en cassation, rappellent également l'arrêt de la Cour d'arbitrage n° 57 et ils estiment qu'ils doivent se référer intégralement aux pièces de la procédure dans l'affaire ayant donné lieu à l'arrêt précité de la Cour d'arbitrage.

4.A.4. Dans son mémoire, l'Exécutif régional wallon pose le problème de l'application des nouvelles règles répartitrices de compétences qui découlent notamment de la loi spéciale du 8 août 1988 et de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions. Il estime que ces nouvelles règles de compétence n'ont pas un caractère interprétatif et que la validité du décret en question ne peut être appréciée sur base de ces nouvelles règles constitutionnelles ou légales. Il estime néanmoins que dans l'appréciation des règles répartitrices de compétence en vigueur au moment où le décret du 29 juin 1985 a été pris, il peut s'avérer utile de cerner la justification et la portée des récentes modifications constitutionnelles ou légales.

Après avoir rappelé les arrêts antérieurs de la Cour d'arbitrage qui portent sur la compétence fiscale des Régions, il pose la question de savoir s'il faut déduire de ces arrêts que, dans la mise en oeuvre de la compétence fiscale propre qu'elles détiennent directement de la Constitution, les Régions ne

sont pas autorisées à lever des impôts dans des matières qui font déjà l'objet d'une imposition par l'Etat. "Il semble bien en effet que la Cour d'arbitrage se soit prononcée, à ce niveau, en faveur de l'application du principe "non bis in idem". A moins de considérer que la loi ordinaire du 9 août 1980 a été prise en exécution de l'article 110, § 2, de la Constitution, il faut alors admettre que la Cour d'arbitrage a directement déduit le principe "non bis in idem" de l'article 110 de la Constitution." L'Exécutif régional wallon rappelle ensuite l'adoption récente de la loi du 23 janvier 1989 portant l'application de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution et conclut qu'il appartient à la Cour d'arbitrage de déterminer si nonobstant l'adoption de cette loi, l'article 110 de la Constitution confère directement une valeur constitutionnelle au principe "non bis in idem".

L'Exécutif régional wallon rappelle, par ailleurs, les principes tracés par la Cour d'arbitrage dans les arrêts antérieurs et l'application qui en a été faite au décret concerné par la question préjudicielle.

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

4.B.1. Pour l'examen du décret de la Région wallonne du 29 juin 1985, il n'y a pas lieu de faire application des dispositions des lois spéciales du 8 août 1988 et du 16 janvier 1989 mais de celles de la loi spéciale du 8 août 1980 et de la loi ordinaire du 9 août 1980 qui étaient en vigueur au moment où les dispositions attaquées ont été prises.

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. 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<sup>o</sup>, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne comprend-elle pas celle 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.

#### Quant à l'article 3 du décret

4.B.3. L'article 3 du décret du Conseil régional du 29 juin 1985 dispose :

"L'article 1er du présent décret entre en vigueur le 1er juillet 1985. L'article 2 produit ses effets au 1er janvier 1985".

Cette disposition est inséparablement liée aux dispositions des articles 1er et 2, dont elle règle l'entrée en vigueur.

La deuxième phrase dudit article 3 est donc également entachée d'excès de compétence.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

dit pour droit :

les articles 2 et 3, deuxième phrase, 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, violent 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 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 5 juillet 1989.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

E. GUTT