

Numéro du rôle : 3743
Arrêt n° 124/2006 du 28 juillet 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, posée par le Conseil d'Etat.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par arrêt n° 146.889 du 28 juin 2005 en cause de P. De Caestecker contre la Communauté française, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 1er juillet 2005, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, viole-t-il les articles 10, 11 et 170 de la Constitution, pris isolément et combinés entre eux, en ce qu'il délègue au Roi le pouvoir de déterminer les éléments essentiels de la taxe liée au recours devant le Conseil d'Etat, notamment son montant, son fait générateur, la forme selon laquelle elle doit être acquittée ainsi que le moment de sa débitation alors que nul ne peut être soumis à un impôt ou être exonéré de cet impôt que par la décision d'une assemblée délibérante démocratiquement élue ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- P. De Caestecker, demeurant à 7800 Ath, avenue des Sorbiers 2;
- le Conseil des ministres.

P. De Caestecker a introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 31 mai 2006 :

- ont comparu :
 - . Me J. Bourtembourg et Me F. Belleflamme, avocats au barreau de Bruxelles, pour P. De Caestecker;
 - . Me M. Mahieu, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres;
- 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 d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. Les faits et la procédure antérieure

Le 3 mai 2004, P. De Caestecker adresse au Conseil d'Etat un recours en annulation d'une décision d'un jury de la Communauté française et une demande de suspension de l'exécution de la même décision.

Le 18 septembre 2004, l'arrêt par lequel le Conseil d'Etat rejette la demande de suspension est notifié au requérant. Le 18 octobre 2004, ce dernier adresse au Conseil d'Etat la demande de poursuite de la procédure visée à l'article 17, § 4^{ter}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. Le 20 octobre 2004, il envoie au greffe du Conseil d'Etat les timbres fiscaux à apposer sur cette demande.

Le 17 novembre 2004, le greffe du Conseil d'Etat informe P. De Caestecker, sur la base de l'article 15^{ter}, § 1er, de l'arrêt royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat, que le Conseil d'Etat va décréter le désistement d'instance visé à l'article 17, § 4^{ter}, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973. Le 30 novembre 2004, le requérant demande à être entendu.

Craignant que le Conseil d'Etat ne décrète le désistement d'instance parce que les timbres fiscaux qui devaient être apposés sur la demande de poursuite de la procédure ont été envoyés au greffe de cette juridiction après l'expiration du délai de trente jours prévu pour l'introduction de cette demande, P. De Caestecker suggère au Conseil d'Etat, réuni en assemblée générale, de poser à la Cour la question reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. P. De Caestecker expose que l'article 170, § 1er, de la Constitution réserve au législateur la compétence de définir les éléments essentiels d'un impôt, c'est-à-dire son assiette, sa base, son tarif et ses contribuables. Renvoyant à l'arrêt de la Cour n° 21/97, il remarque que cette compétence d'une assemblée délibérante démocratiquement élue constitue une garantie essentielle justifiée par l'atteinte que l'impôt porte au droit de propriété et par le lien qui unit le régime démocratique et le droit de consentir - directement ou via ses représentants - aux charges fiscales.

P. De Caestecker en déduit qu'une disposition législative qui établit un impôt et attribue au pouvoir exécutif la compétence d'en fixer les éléments essentiels prive les contribuables concernés de la garantie précitée, ce qui crée, au détriment de ces derniers, une différence de traitement qui n'est susceptible d'aucune justification. Le requérant devant le juge *a quo* se réfère à cet égard aux arrêts n°s 64/95, 21/97, 18/98, 105/99, 32/2000, 60/2002, 117/2002, 53/2003 et 100/2003 de la Cour d'arbitrage, ainsi qu'à un avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 12 juin 1986 (*Doc. parl.*, Sénat, 1985-1986, n° 310/1, pp. 74-77).

A.1.2. Le Conseil des ministres observe que, selon l'article 170, § 1er, de la Constitution, l'établissement de l'impôt est un domaine réservé à la loi, de sorte que le législateur ne peut en principe déléguer au pouvoir exécutif la compétence d'établir l'impôt ou un de ses éléments essentiels. Il renvoie à cet égard au B.7.1 de l'arrêt n° 88/2004 et au B.16.3 de l'arrêt n° 195/2004.

A.2.1. P. De Caestecker allègue ensuite que, selon un arrêt de la Cour de cassation du 12 octobre 1954, l'impôt est un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat, les provinces ou les communes sur les ressources des personnes, pour être affecté à des services d'utilité générale et non la contrepartie d'un service fourni spécialement à certaines personnes. Il ajoute que, selon un avis de la section de législation du Conseil d'Etat (*Doc. parl.*, Chambre, 1995-1996, n° 208/2, p. 5), un prélèvement peut être qualifié d'impôt, lorsque le produit de la contribution reçoit une affectation particulière.

Se référant à l'article 1er du Code des droits de timbre, P. De Caestecker estime que le droit de timbre dont il est question dans la décision de renvoi est un impôt. Il considère que les timbres fiscaux qui doivent être apposés sur les requêtes en annulation au Conseil d'Etat constituent en réalité un droit de greffe, c'est-à-dire un impôt sur certaines opérations à effectuer dans le cadre de procédures au Conseil d'Etat.

P. De Caestecker ajoute que cette contribution ne peut être qualifiée de redevance. Relevant que ces frais demeurent à charge de la partie qui succombe, il estime difficile de soutenir que le Conseil d'Etat rend service à celle-ci. Il reconnaît ensuite que cette contribution pourrait être qualifiée de « taxe rémunératoire » prélevée pour couvrir des dépenses d'intérêt général auprès de personnes qui recourent plus particulièrement à certains services, et sans souci d'équivalence entre le coût et le service.

A.2.2. Le Conseil des ministres considère que la taxe liée à l'introduction d'une procédure devant le Conseil d'Etat est un impôt au sens de l'article 170, § 1er, de la Constitution. Il déduit du rapport au Régent qui précède l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat que les frais régis par l'article 70 de cet arrêté du Régent constituent une taxe à caractère forfaitaire destinée à contribuer aux frais de la procédure devant le Conseil d'Etat.

Le Conseil des ministres distingue deux types de prélèvements : l'impôt - dont tous les éléments essentiels doivent être définis par le législateur - et la redevance - dont seul le principe doit être établi par le législateur. La redevance serait, selon le 5.B.1.4 de l'arrêt n° 32/91 et le B.7.4 de l'arrêt n° 34/97, la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit du redevable, considéré individuellement. Il ajoute, en renvoyant au B.8.4.1 de l'arrêt n° 164/2003, qu'un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui ne peut être qualifié de redevance doit nécessairement être qualifié d'impôt. Le Conseil des ministres estime que la contribution visée à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 ne constitue pas une redevance puisque son objet n'est pas de rétribuer strictement un service rendu au débiteur du prélèvement et que son montant n'équivaut pas au coût de ce service, en raison de son caractère forfaitaire.

Selon le Conseil des ministres, il ressort de l'article 96 du règlement d'ordre intérieur, arrêté par l'assemblée générale du Conseil d'Etat et approuvé par l'arrêté du Régent du 15 avril 1949 « portant approbation du règlement d'ordre intérieur du Conseil d'Etat », que le paiement de la taxe visée à l'article 70 de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 est une condition de l'enrôlement de la requête introduite devant le Conseil d'Etat. Il en déduit que le paiement de ces droits a la même conséquence - et donc la même nature - que le paiement des droits de mise au rôle dus lors des procédures menées devant les cours et tribunaux. Il avance encore que tous les droits de greffe sont des impôts.

Le Conseil des ministres reconnaît que, lorsqu'il a lieu après un arrêt statuant sur une demande de suspension, le paiement des droits relatifs à une requête en annulation n'a pas pour conséquence directe de porter l'affaire au rôle. Celle-ci a en effet déjà été inscrite au rôle à la suite de l'apposition des timbres fiscaux sur la demande de suspension. La circonstance que, dans ce cas, le paiement de ces droits ne détermine que le maintien de l'affaire au rôle ne serait pas de nature à remettre en cause la qualification d'impôt.

A.3.1. P. De Caestecker considère que c'est au législateur qu'il appartient de définir les éléments essentiels de la déduction du droit de timbre. Il note pourtant que l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, délègue au Roi le pouvoir de déterminer les éléments essentiels de la taxe liée au recours devant le Conseil d'Etat - notamment son montant, son fait générateur, la forme selon laquelle elle doit être acquittée, et le moment de sa déduction - et que ces éléments ont été définis, sur la base de cette délégation, par l'article 70, § 1er, alinéas 1er, 2°, et 2, et par l'article 71, alinéa 1er, b), de l'arrêté du Régent du 23 août 1948.

Se référant à l'arrêt n° 52/99, P. De Caestecker avance que le législateur ne peut, à titre exceptionnel, déléguer des compétences que lui réserve la Constitution que si trois conditions sont réunies : des circonstances graves justifiant la délégation, une délimitation expresse des matières et objectifs en cause, et l'examen par le

législateur, dans un délai raisonnable, des arrêtés adoptés sur cette base. Aucune de ces conditions ne serait remplie en l'espèce. En outre, l'arrêté du Régent du 23 août 1948 n'aurait jamais été analysé comme un arrêté de pouvoirs spéciaux. P. De Caestecker en déduit que l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 contient une délégation de compétence inconstitutionnelle et retire de manière discriminatoire aux requérants devant le Conseil d'Etat la garantie essentielle précitée, de sorte qu'il viole les articles 10, 11 et 170 de la Constitution, lus isolément et combinés entre eux.

A.3.2.1. Le Conseil des ministres examine d'abord la compatibilité de l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 avec l'article 170 de la Constitution.

Il soutient que le principe de la perception des droits de timbre et d'enregistrement est, en l'espèce, posé par la loi. Il relève cependant que l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 confie au Roi la compétence de fixer certains éléments de ces droits, et en particulier leur tarif. Citant le B.4 de l'arrêt n° 117/2002, il se demande ensuite si ces éléments sont des composantes essentielles de l'impôt.

Renvoyant au B.16.4 de l'arrêt n° 195/2004, le Conseil des ministres observe que le pouvoir exécutif peut être habilité à adopter ou à modifier des lois d'impôt à l'occasion d'une délégation contenue dans une loi de pouvoirs spéciaux. Il allègue que la délégation de l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 ne donne pas au Roi des pouvoirs spéciaux. Ces lois coordonnées n'habilitent pas l'Exécutif à exercer des fonctions législatives pendant une période déterminée, dans des circonstances particulières et sous réserve d'une confirmation ultérieure par la loi. Le Conseil des ministres ajoute que l'article 21 de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat - devenu l'article 30 des lois coordonnées le 12 janvier 1973 - n'a fait l'objet d'aucune considération particulière lors des travaux préparatoires. Il en résulterait que ceux-ci ne permettent pas de considérer que la délégation de la disposition en cause concerne des pouvoirs spéciaux. L'arrêté du Régent du 23 août 1948 n'est pas un arrêté de pouvoirs spéciaux.

Selon le Conseil des ministres, il importe d'avoir égard à la nature particulière de la matière et au caractère accessoire de l'impôt par rapport à la procédure à laquelle il se rattache pour savoir si la fixation de son taux constitue un de ses éléments essentiels. Le Conseil des ministres déduit des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 que le législateur a entendu confier au Roi la compétence de déterminer le taux de l'impôt en se référant, d'une part, aux dépenses de fonctionnement du Conseil d'Etat et, d'autre part, à la nécessité de faire obstacle aux demandes peu fondées. Le Conseil des ministres considère dès lors que la délégation consentie au Roi est balisée par des facteurs objectifs qui s'imposent à Lui, de sorte qu'elle ne porte pas dans cette mesure sur un élément essentiel de l'impôt.

A.3.2.2. En ce qui concerne la compatibilité de l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 avec l'article 170, lu en combinaison avec les articles 10 et 11, de la Constitution, le Conseil des ministres observe qu'une violation de l'article 170, § 1er, de la Constitution constitue une violation des deux autres dispositions constitutionnelles précitées. Il renvoie, à cet égard, au B.14 de l'arrêt n° 64/95, au B.7.6 de l'arrêt n° 32/2000, au B.4 de l'arrêt n° 117/2002, et au B.7 de l'arrêt n° 88/2004, ainsi qu'aux observations évoquées en A.3.2.1.

A.3.2.3. Le Conseil des ministres conclut que l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, interprété comme n'attribuant pas au Roi le pouvoir de déterminer un élément essentiel de l'impôt qu'il institue ne viole pas les articles 10, 11 et 170 de la Constitution, pris isolément ou combinés entre eux, tandis que s'il est interprété comme attribuant un tel pouvoir au Roi, il viole ces dispositions constitutionnelles.

A.3.3. P. De Caestecker répond que les critères que le Conseil des ministres déduit des travaux préparatoires de la loi du 23 décembre 1946 sont si imprécis qu'ils laissent au Roi une marge d'appréciation trop large pour être compatible avec l'article 170, § 1er, de la Constitution. Il reconnaît, en citant le B.5.2, alinéa 1er, de l'arrêt n° 33/92, que l'interdiction de déléguer au Roi des compétences que la Constitution réserve à la loi ne concerne que les aspects essentiels des matières en cause. Il observe cependant que si la Cour a admis, dans les arrêts n° 30/96 et 43/96, qu'en dépit du libellé de l'article 24, § 5, de la Constitution, le législateur délègue au pouvoir exécutif le soin de fixer les droits d'inscription des étudiants universitaires et les frais d'inscription à un

jury d'examen, la Cour a exigé que la disposition législative fixe des critères sur la base desquels ces droits sont établis ainsi que les montants minima et maxima.

P. De Caestecker souligne que la détermination du taux de l'impôt constitue dans son ensemble un des éléments essentiels de la matière fiscale. Il relève que, par l'arrêt n° 21/97, la Cour a jugé inconstitutionnelle une délégation au Roi portant sur la fixation du taux de l'impôt, alors que le plafond du prélèvement pouvait être déduit avec précision de cette délégation. Selon P. De Caestecker, la disposition en cause est *a fortiori* inconstitutionnelle, puisqu'aucun plafond ne peut être déduit des critères très vagues dégagés par le Conseil des ministres. Il observe, à cet égard, que, dans les affaires qui sont à l'origine des arrêts n°s 21/97 et 32/2000, le prélèvement était aussi l'accessoire de règles de procédure. La portée que le Conseil des ministres attribue au caractère accessoire du prélèvement serait incompatible avec celle de l'article 170, § 1er, de la Constitution et remettrait en cause le pouvoir de contrôle des assemblées délibérantes démocratiquement élues reconnu par l'article 171 de la Constitution.

- B -

B.1. L'article 30, § 1er, alinéa 1er, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, remplacé par l'article 20, 1°, de la loi du 4 août 1996 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 » puis modifié par l'article 2, 1°, de la loi du 18 avril 2000 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 ainsi que la loi du 15 décembre 1980 sur l'accès au territoire, le séjour, l'établissement et l'éloignement des étrangers », dispose :

« La procédure à suivre devant la section d'administration dans les cas visés aux articles 11, 12, 13, 14, 16, 17, 18 et 36 sera déterminée par un arrêté royal délibéré en Conseil des ministres ».

L'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973, remplacé par l'article 4 de la loi du 17 octobre 1990 « modifiant les lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, et la loi du 5 avril 1955 relative aux traitements des titulaires d'une fonction au Conseil d'Etat », puis modifié par l'article 2, 1°, de la loi précitée du 18 avril 2000, dispose :

« L'arrêté royal déterminera notamment les délais de prescription pour l'introduction des demandes et recours prévus aux articles 11 et 14, ces délais devant être de soixante jours au moins; il règlera les conditions d'exercice des oppositions et tierces oppositions, ainsi que des recours en révision; il fixera les tarifs des frais et dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement; il prévoira l'octroi aux indigents du bénéfice du *pro deo* ».

B.2. Il ressort des motifs de la décision de renvoi, du libellé de la question préjudicielle et du dossier de la procédure menée devant le juge *a quo* que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité de la troisième phrase de l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 en ce qu'elle habilite le Roi à établir les éléments essentiels de la taxe liée à la requête introductive d'un recours en annulation au Conseil d'Etat contre les actes et règlements des diverses autorités administratives, d'une part, avec les articles 10 et 11, lus isolément ou en combinaison avec l'article 170, § 1er, de la Constitution et, d'autre part, avec cette disposition constitutionnelle lue isolément.

B.3. La méconnaissance de l'article 170, § 1er, de la Constitution est constitutive d'une violation des articles 10 et 11 de celle-ci.

L'examen de la compatibilité de la disposition en cause avec l'article 170, § 1er, de la Constitution se confond dès lors avec celui de sa compatibilité avec les articles 10 et 11 de celle-ci.

B.4. Il se déduit de l'article 170, § 1er, de la Constitution qu'aucun impôt ne peut être levé sans qu'ait été recueilli le consentement des contribuables exprimé par leurs représentants. La matière fiscale est une compétence que la Constitution réserve à la loi. Toute délégation qui porte sur la détermination d'un des éléments essentiels de l'impôt est, en principe, inconstitutionnelle.

Cette disposition garantit à chacun qu'il ne peut être soumis à un impôt si celui-ci n'a pas été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue.

B.5. L'article 30, § 1er, alinéa 2, troisième phrase, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 disposait, avant son remplacement par l'article 4 de la loi du 17 octobre 1990, que les arrêtés royaux déterminant la procédure à suivre devant la section d'administration - notamment en cas de recours en annulation formés contre les actes et règlements des diverses autorités administratives ou contre les décisions contentieuses administratives - « fixeront le tarif des frais et dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement ».

Cette disposition reproduisait l'article 21, alinéa 2, de la loi du 23 décembre 1946 portant création d'un Conseil d'Etat, dont l'adoption fut justifiée comme suit :

« Le Roi établira, dans leurs détails, les règles de la procédure; il déterminera le tarif des frais et droits.

Le fonctionnement du Conseil d'Etat entraînera des dépenses sérieuses; il est donc logique de prévoir certaines recettes ou consignations à charge des demandeurs; ce système aura pour effet, en outre, de faire obstacle à l'introduction de demandes peu fondées. Bien entendu, le tempérament de l'assistance judiciaire jouera en faveur des indigents » (*Doc. parl.*, Sénat, 1939, n° 80, p. 62).

B.6.1. L'article 70, § 1er, 2°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 « déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat », modifié par l'article 4 de l'arrêté royal du 17 février 1997 « modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et l'arrêté royal du 5 décembre 1991 déterminant la procédure en référé devant le Conseil d'Etat » et par l'article 4 de l'arrêté royal du 20 juillet 2000 « portant sur l'introduction de l'euro dans la réglementation qui relève du Ministère de l'Intérieur » dispose :

« Donnent lieu au paiement d'une taxe de 175 EUR :

[...]

2° les requêtes introductives d'un recours en annulation contre les actes et règlements des diverses autorités administratives [...] ».

Cette taxe est acquittée « au moyen de timbres adhésifs, du type prévu pour la perception du droit de timbre ». Ces timbres sont « annulés de la manière prescrite par l'article 13 de l'arrêté du Régent du 18 septembre 1947, relatif à l'exécution du Code des droits de timbre » (article 71, alinéas 1er et 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, remplacé par l'article 5, 1°, de l'arrêté royal du 17 février 1997).

Cette taxe ne constitue ni un droit d'enregistrement ni « un droit de timbre proprement dit, mais un droit spécial, dû à titre de contribution aux frais de procédure devant le Conseil

d'Etat » (Rapport au Régent, *Moniteur belge*, 23-24 août 1948, p. 6885). Contrairement au droit de mise au rôle qui, en procédure civile, doit en principe être acquitté préalablement à l'inscription des causes au rôle, elle n'est pas reprise parmi les droits de greffe qui font l'objet du titre III du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

B.6.2. Cette taxe fait partie des dépens (article 66, 1^o, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, tel qu'il a été remplacé par l'article 8 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956 « modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat »).

Les dépens sont avancés par le requérant (article 68, alinéa 1er, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956). Toutefois, lorsque le recours est introduit par l'Etat, par une province, par une commune ou par un établissement public, la taxe est liquidée en débet par le greffier du Conseil d'Etat (article 68, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, tel qu'il a été modifié par l'article 9 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956). La même règle s'applique, par analogie, aux recours introduits par une communauté ou une région. Le recouvrement de cette taxe est poursuivi par l'Administration de l'enregistrement et des domaines (article 69, alinéa 1er, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, tel qu'il a été remplacé par l'article 10 de l'arrêté royal du 15 juillet 1956).

Les requêtes collectives donnent lieu au paiement d'autant de fois la taxe qu'il y a de requérants (article 71, § 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, inséré par l'article 4 de l'arrêté royal du 5 septembre 1952 « modifiant l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat »).

B.6.3. Bien que la taxe soit un droit spécial dû à titre de contribution aux frais de la procédure, cet élément ne permet pas de la considérer comme la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit d'un redevable, considéré individuellement. Il s'agit dès lors d'un impôt au sens de l'article 170, § 1er, de la Constitution.

B.7.1. Toutefois, les conditions de débit et de remboursement de cette taxe dépendent des règles de procédure qui sont détaillées aux articles 68, alinéas 3 et 5, et 70, § 1er, alinéas 2 à 5, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948.

B.7.2. Lorsque le recours en annulation d'un acte ou d'un règlement d'une autorité administrative n'est pas accompagné ou précédé d'une demande de suspension du même acte ou règlement, il appartient en principe au requérant d'acquitter cette taxe.

Lorsque le recours en annulation est accompagné ou précédé d'une demande de suspension, la taxe relative à la requête en annulation n'est pas toujours due par le requérant. Elle est acquittée par les personnes qui demandent la poursuite de la procédure à la suite de l'arrêt statuant sur la demande de suspension : la partie adverse ou la personne qui a intérêt à la solution de l'affaire, lorsque la poursuite de la procédure est demandée après un arrêt ordonnant la suspension ou confirmant la suspension provisoire, ou la partie requérante lorsque la poursuite de la procédure est demandée après un arrêt rejetant la demande de suspension (article 70, § 1er, alinéa 2, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, inséré par l'article 4 de l'arrêté royal du 17 février 1997). Les auteurs d'une requête collective en annulation qui n'ont pas demandé la suspension doivent cependant immédiatement payer la taxe due pour le recours en annulation (article 70, § 1er, alinéa 5, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, inséré par l'article 4 de l'arrêté royal du 17 février 1997).

B.7.3. La requête en annulation ne donne pas lieu au paiement de la taxe lorsque, saisi d'une demande de suspension, le Conseil d'Etat décide, sur la base des articles 93 et 94 des lois coordonnées le 12 janvier 1973, qu'il n'est manifestement pas compétent, ou que la demande est manifestement irrecevable, non fondée ou fondée (article 70, § 1er, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, inséré par l'article 4 de l'arrêté royal du 17 février 1997). La taxe n'est pas due non plus lorsque le Conseil d'Etat se prononce par un seul et même arrêt

sur la demande de suspension et sur la requête en annulation, en constatant que, dans le cours de la procédure de suspension, le requérant s'est désisté ou que l'acte attaqué a été retiré de sorte qu'il n'y a plus lieu à statuer (article 70, § 1er, alinéa 4, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, inséré par l'article 4 de l'arrêté royal du 17 février 1997).

Par ailleurs, lorsque la demande de suspension invoque l'extrême urgence, la taxe fixée à l'article 70, § 1er, 2°, et § 2, alinéa 1er, doit être acquittée, si elle ne l'est sur l'original de la demande ou de la requête en intervention, avant que la chambre compétente statue sur la confirmation de la suspension (article 71, alinéa 3, première phrase, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, remplacé par l'article 5, 1°, de l'arrêté royal du 17 février 1997).

B.7.4. Le Conseil d'Etat liquide les dépens et se prononce sur la contribution au paiement de ceux-ci (article 68, alinéa 3, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, tel qu'il a été remplacé par l'article 9 de l'arrêté du 15 juillet 1956).

Lorsque le recours en annulation est accompagné ou précédé d'une demande de suspension, la taxe liée à la requête en annulation est mise à charge de la partie qui succombe au fond (article 68, alinéa 5, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, inséré par l'article 3 de l'arrêté royal du 17 février 1997).

B.8. Il découle de ce qui précède que la taxe litigieuse, qui constitue un impôt, est aussi un élément de la procédure et qu'elle peut conditionner l'introduction ou la poursuite de celle-ci.

B.9. Le législateur a estimé devoir déléguer au Roi la compétence de fixer la procédure à suivre devant la section d'administration du Conseil d'Etat (article 30, § 1er, alinéa 1er, des lois coordonnées le 12 janvier 1973) et celle de fixer « les tarifs des frais et dépens, ainsi que les droits de timbre et d'enregistrement » (article 30, § 1er, alinéa 2, troisième phrase).

Cette dernière délégation ne paraît pas compatible avec l'article 170, § 1er, de la Constitution puisqu'elle porte sur les éléments essentiels d'un impôt.

B.10.1. Toutefois, l'article 160, alinéa 1er, de la Constitution dispose :

« Il y a pour toute la Belgique un Conseil d'Etat, dont la composition, la compétence et le fonctionnement sont déterminés par la loi. Toutefois, la loi peut attribuer au Roi le pouvoir de régler la procédure conformément aux principes qu'elle fixe ».

B.10.2. La deuxième phrase de cette disposition vise à maintenir la répartition des compétences entre le pouvoir législatif et le pouvoir exécutif, telle qu'elle était prévue par les lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, en vigueur lors de la publication, le 29 juin 1993, de l'article 160 de la Constitution. Elle confirme qu'il appartient au législateur de déterminer les prescriptions fondamentales de la procédure devant la section d'administration du Conseil d'Etat et au Roi de préciser les règles de procédure (*Doc. parl.*, Chambre, 1992-1993, n° 831/1, pp. 2-3, 4; *ibid.*, n° 831/3, p. 3).

Il a été observé, lors de cette révision constitutionnelle, que la circonstance que, depuis la création du Conseil d'Etat, la procédure était réglée par le Roi n'avait pas porté atteinte aux droits des justiciables (*ibid.*, n° 831/3, pp. 4 et 7).

La seconde phrase de la disposition constitutionnelle précitée concerne les matières qui pouvaient être réglées par le Roi en vertu des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, telles qu'elles étaient alors en vigueur (*ibid.*, n° 831/3, pp. 5 et 7; *Doc. parl.*, Sénat, S.E. 1991-1992, n° 100-48/2°, p. 3).

Le Constituant a, dès lors, établi la constitutionnalité de la délégation au Roi en vertu de laquelle a été pris l'article 70, § 1er, 2°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948, tel qu'il était en vigueur à l'époque.

La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur une option du Constituant.

B.10.3. Il s'ensuit que la délégation accordée au Roi par la troisième phrase de l'article 30, § 1er, alinéa 2, des lois coordonnées le 12 janvier 1973 a pour fondement juridique l'article 160, alinéa 1er, de la Constitution et ne saurait dès lors violer les articles 10, 11 et 170 de celle-ci.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 30, § 1er, alinéa 2, troisième phrase, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973, ne viole pas les articles 10, 11 et 170 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 28 juillet 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior