

Numéro du rôle : 6945
Arrêt n° 196/2019 du 5 décembre 2019

ARRÊT

En cause : les questions préjudicielles concernant l'article 1er, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 juin 1985 « relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité », posées par le Conseil d'État.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Moerman, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschant, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par l'arrêt n° 241.659 du 29 mai 2018, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 11 juin 2018, le Conseil d'État a posé les questions préjudicielles suivantes :

« L'article 1er, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité, interprété comme constituant le fondement d'une imposition par l'État, est-il compatible avec l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, alors même que cette imposition y est prévue au titre des conditions d'agrément des organismes auxquels est confié le contrôle technique des véhicules en circulation et qu'elle est spécifiquement destinée à financer un organisme ayant comme mission de promouvoir la sécurité routière ?

Le même alinéa, interprété comme constituant le fondement d'une imposition par l'État au sens de l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2 de la Constitution, est-il compatible avec l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la Région wallonne (représentée par son Gouvernement, poursuites et diligences du ministre-président), assistée et représentée par Me A. L. Durviaux, avocat au barreau de Namur;
- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me J. Vanpraet et Me Y. Peeters, avocats au barreau de Flandre occidentale;
- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me B. Martel, avocat au barreau de Bruxelles.

Par ordonnance du 25 septembre 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs J.-P. Moerman, en remplacement du juge J.-P. Snappe, légitimement empêché, et L. Lavrysen, 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 9 octobre 2019 et l'affaire mise en délibéré.

À la suite des demandes de plusieurs parties à être entendues, la Cour, par ordonnance du 9 octobre 2019, a fixé l'audience au 6 novembre 2019.

À l'audience publique du 6 novembre 2019 :

- ont comparu :
- . Me J. Vanpraet, pour le Gouvernement flamand;
- . Me B. Martel et Me M. Ruys, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

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

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

À la suite du transfert aux régions de la compétence en matière de sécurité routière par l'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, le Gouvernement wallon a adopté, le 30 mars 2017, un arrêté dont l'article 13 remplace l'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 « portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation ». Cette disposition de l'arrêté royal impose aux organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation de contribuer au financement de l'Institut belge pour la Sécurité routière, qui est devenu le « Vias Institute ». Le paiement de cette contribution constitue, par ailleurs, une condition à laquelle ces mêmes organismes doivent satisfaire pour être agréés par le Roi.

L'État belge estime que la Région wallonne a excédé ses compétences en remplaçant l'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 et a, en conséquence, introduit, devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, un recours en annulation de l'article 13 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2017.

C'est dans le cadre de cette procédure que le juge *a quo* a sursis à statuer et posé les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Conseil des ministres soutient que l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles ne permet aux régions ni de réglementer la contribution visée par la disposition en cause, ni d'en modifier la destination. Le transfert des compétences en matière de sécurité routière vers les régions n'a pas non plus abouti à la dévolution de toutes les missions de l'ancienne ASBL « Institut Belge pour la Sécurité Routière » (ci-après : l'IBSR) aux régions.

A.1.2. Le Conseil des ministres précise ensuite que la contribution visée par la disposition en cause est un impôt au profit de l'État, au sens de l'article 170, § 1er, de la Constitution, comme le confirme la section de législation du Conseil d'État. Le fait que cette contribution soit affectée à une politique déterminée, à savoir celle de la sécurité routière, qui a été transférée aux régions dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, ne porte pas atteinte à la compétence fiscale autonome dont l'État fédéral dispose en vertu de l'article 170, § 1er, de la Constitution, qui lui permet de lever un impôt à charge des organismes responsables du contrôle technique des véhicules. Cela est d'autant plus vrai que cet impôt vise à financer les missions du « Vias Institute » qui demeurent de la compétence de l'État fédéral. Ainsi, si la destination de la contribution devait être prise en considération, la contribution ne couvre que le financement des missions du « Vias Institute » qui relèvent encore de la compétence de l'État fédéral.

A.1.3. Selon le Conseil des ministres, la création ou le maintien d'une contribution au profit du « Vias Institute » à charge des organismes de contrôle technique des véhicules ne rend nullement impossible ou excessivement difficile l'exercice, par les régions, des compétences visées à l'article 6, § 1er, XII, 4° et 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, dans la mesure où la contribution au financement du « Vias Institute » est une condition d'agrément, les régions peuvent décider de manière autonome de l'abroger et de créer leur propre impôt.

A.1.4. Le Conseil des ministres conclut que la disposition en cause est compatible avec l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.2.1. Le Gouvernement wallon soutient que toutes les compétences de l'ancien IBSR en matière de promotion de la sécurité routière ont fait l'objet d'un transfert de compétences aux régions, à l'exception de l'homologation des instruments autres que ceux qui sont utilisés pour le contrôle technique des véhicules.

En outre, la disposition en cause autorisait le Roi à confier le contrôle technique des véhicules à des organismes agréés par Lui et à lever une contribution pour financer l'organisme chargé de promouvoir la sécurité routière. Étant donné que cette contribution est expressément et exclusivement destinée à financer l'exercice d'une compétence matérielle transférée aux régions lors de la Sixième Réforme de l'État et compte tenu du principe de continuité visé à l'article 94 de la loi spéciale du 8 août 1980, le transfert aux régions de la compétence en matière de sécurité routière implique aussi le transfert de la disposition en cause, dans sa globalité.

Selon le Gouvernement wallon, aucun principe de droit constitutionnel ne s'oppose à un tel transfert. Ce serait plutôt l'absence de transfert du texte instituant un impôt destiné spécifiquement à financer l'exercice d'une compétence régionale en matière de sécurité routière qui serait inconstitutionnelle. Si l'État fédéral est compétent pour lever une taxe en faveur de l'IBSR en vue de financer l'exercice, par cette ASBL, des quelques compétences qui lui restent, il n'est en revanche plus compétent pour maintenir au profit d'un organisme fédéral un impôt spécialement destiné à financer la promotion de la sécurité routière, puisque cette compétence matérielle appartient aux régions. Les régions peuvent et doivent dès lors rediriger vers les caisses régionales un impôt expressément destiné à promouvoir la sécurité routière.

A.2.2. Le Gouvernement wallon observe, quant à la première question préjudicielle, que celle-ci repose sur l'interprétation erronée selon laquelle la disposition en cause constituerait toujours le fondement d'une imposition de l'État. En tout état de cause, dans l'interprétation retenue par le Conseil d'État, la disposition en cause viole l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.2.3. Quant à la seconde question préjudicielle, le Gouvernement wallon précise que l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 « relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, de la Constitution » ne s'applique pas en l'espèce. Cette disposition interdit aux parlements des communautés et des régions de lever des impôts dans des matières qui font l'objet d'une imposition par l'État. Or, la disposition en cause ne constitue plus une imposition au profit d'un organisme de l'État fédéral et la Région wallonne n'a pas supprimé un impôt fédéral. Elle s'est limitée à exercer une compétence qui lui a été transférée, laquelle comprend une imposition spécifiquement destinée à financer l'autorité chargée de promouvoir la sécurité routière.

Dans l'interprétation selon laquelle la norme critiquée est un impôt fédéral ayant pour objet de financer les politiques de la sécurité routière, la disposition en cause viole l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980, dès lors que l'État ne saurait être compétent pour lever et maintenir un impôt spécifiquement destiné à financer l'exercice d'une matière qui revient aux régions.

A.3.1. Le Gouvernement flamand soutient, à titre principal, que la contribution visée dans la disposition en cause n'est pas un impôt fédéral au sens de l'article 170, § 1er, de la Constitution. En effet, cette contribution n'est pas établie au profit de l'État, comme le requiert cette disposition constitutionnelle, en ce qu'elle est versée, non pas au Trésor public, mais à l'IBSR, qui est une entité privée distincte de l'État.

A.3.2. Selon le Gouvernement flamand, la contribution visée par la disposition en cause constitue un « impôt-rétribution » au sens de l'article 173 de la Constitution. En effet, les rétributions au sens de l'article 173 de la Constitution englobent également des impôts, si ceux-ci sont perçus en faveur d'autres instances que celles qui sont visées à l'article 170 de la Constitution. Les questions préjudicielles, fondées sur le principe selon lequel la disposition en cause constitue le fondement d'une imposition fédérale, reposent donc sur un postulat inexact.

Dans l'interprétation proposée par le Gouvernement flamand, les régions sont compétentes pour régler la contribution visée par la disposition en cause. En effet, les autorités compétentes dans une matière déterminée, comme c'est le cas des régions en matière de promotion, de sensibilisation et d'information en matière de sécurité routière, peuvent établir et percevoir des contributions relevant de l'article 173 de la Constitution.

A.3.3. La règle contenue dans l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 « relative à la compétence fiscale visée à l'article 110, §§ 1er et 2, de la Constitution » ne fait pas obstacle à cette interprétation, dès lors que la contribution visée par la disposition en cause ne relève pas de l'application de l'article 170 de la Constitution.

A.3.4. Le Gouvernement flamand souligne encore que l'administrateur délégué de l'IBSR a lui-même admis, au cours des travaux préparatoires de la Sixième Réforme de l'État, que la contribution en cause concerne une compétence régionale.

Ce fait peut également être déduit de ce que l'État belge n'a pas introduit de recours contre le décret flamand du 18 décembre 2015 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016 ».

A.3.5. Dans l'interprétation de la disposition en cause par le Gouvernement flamand, les questions préjudicielles n'appellent pas de réponse. Par ailleurs, il peut être dérogé à la règle selon laquelle la Cour examine une disposition dans la seule interprétation qu'en donne le juge *a quo*, si cette interprétation est inconstitutionnelle, ainsi qu'il résulte de plusieurs arrêts de la Cour.

A.3.6. À titre subsidiaire, le Gouvernement flamand soutient que la disposition en cause viole l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980. En effet, l'origine et la destination de la contribution visée par la disposition en cause relèvent de la compétence des régions depuis la Sixième Réforme de l'État. La contribution tend à financer l'IBSR dont les missions ont été, presque intégralement, transférées aux régions. Les principes de la proportionnalité et de la loyauté fédérale s'opposent à ce que l'autorité fédérale puisse encore être considérée comme compétente.

Les questions préjudicielles appellent donc une réponse négative et la Cour doit donner à la disposition en cause une interprétation conforme à la Constitution, à savoir que seules les régions sont compétentes pour régler la contribution à charge des organismes de contrôle technique des véhicules.

A.3.7. Enfin, le Gouvernement flamand précise que les conditions de la théorie des compétences implicites sont remplies pour considérer que les régions sont compétentes pour régler la contribution en cause. Premièrement, il est nécessaire que les contributions payées par les organismes chargés du contrôle technique des véhicules continuent à financer les dépenses en matière de promotion de la sécurité routière. Deuxièmement, il est insensé de payer ces contributions à un organisme qui n'est plus en charge de la promotion de la sécurité routière. Pour cette même raison, l'empiètement sur la compétence de l'autorité fédérale n'est que marginal. Troisièmement, la réglementation se prête à un règlement différencié.

A.4.1. Le Conseil des ministres répond que le Gouvernement flamand tente de modifier la portée des questions préjudicielles, ce qu'il ne peut pas faire. En effet, le juge *a quo* a jugé que la disposition en cause constitue le fondement d'un impôt au sens de l'article 170, § 1er, de la Constitution, de sorte que la Cour ne peut pas décider qu'il s'agit plutôt d'un « impôt-rétribution » au sens de l'article 173 de la Constitution. En outre, le Gouvernement flamand ne peut demander à la Cour de se prononcer sur la conformité de la disposition en cause aux articles 170, §§ 1er et 2, et 173 de la Constitution, lus en combinaison avec les principes de la proportionnalité et de la loyauté fédérale, puisque ce ne sont pas les normes de référence visées par les questions préjudicielles.

De même, le Gouvernement flamand ne peut soutenir que l'interprétation du juge *a quo* repose sur une lecture erronée de la disposition en cause. Comme la section de législation du Conseil d'État l'a confirmé, la contribution en cause est un impôt fédéral, la qualification d'impôt n'étant d'ailleurs pas contestée par la Région wallonne.

Enfin, la Cour n'est pas interrogée sur la question de savoir s'il revient aux régions de supprimer l'imposition visée par la disposition en cause ou d'en modifier la destination sur la base de la théorie des compétences implicites.

A.4.2. À titre subsidiaire, le Conseil des ministres fait valoir que la contribution ne peut être qualifiée de rétribution au sens de l'article 173 de la Constitution. En effet, le seul fait que le produit d'un prélèvement soit affecté à une association de droit privé n'empêche pas que ce prélèvement soit qualifié d'« impôt ». La Cour doit donc répondre aux questions qui lui sont posées.

Par ailleurs, l'administrateur délégué de l'ancien IBSR n'a jamais confirmé que la contribution à charge des centres de contrôle technique relèverait de la compétence régionale.

A.4.3. Le Conseil des ministres estime que le Gouvernement flamand ne démontre pas comment la contribution au financement du « Vias Institute » rendrait impossible ou exagérément difficile l'exercice de la compétence régionale en matière de sécurité routière. Le transfert de cette compétence aux régions n'a pas eu pour effet que les activités de cet organisme relèvent de la compétence des régions. Cette contribution n'a pas d'impact direct sur la politique des régions en ce qui concerne la promotion, la sensibilisation et l'information en matière de sécurité routière. Au contraire, c'est la suppression par les régions des dispositions qui ont trait à cet impôt qui rend cet impôt non exécutoire et qui viole les principes de la proportionnalité et de la loyauté fédérale.

A.4.4. Enfin, le Conseil des ministres répond, à propos de la théorie des pouvoirs implicites invoquée par la Région flamande, qu'il n'existe pas la moindre nécessité pour les régions de réglementer la contribution en cause, puisqu'elles disposent d'une compétence autonome leur permettant de financer des organes qu'elles peuvent créer dans le cadre de leurs compétences propres.

A.5.1. Le Gouvernement wallon répond que peu importe que les travaux préparatoires de la loi spéciale opérant le transfert de la compétence en matière de sécurité routière en faveur des régions ne mentionnent pas expressément le transfert de la contribution de l'État vers les régions.

A.5.2. Le Gouvernement wallon précise par ailleurs qu'il ne peut être fait abstraction du fait que la contribution en cause a été créée comme une condition d'agrément des organismes chargés du contrôle technique des véhicules et qu'elle est spécialement destinée à alimenter le budget d'un organisme dédié à la sécurité routière. Ces deux caractéristiques spécifiques, ignorées par le Conseil des ministres, distinguent cette contribution de tout autre impôt.

A.5.3. Le Gouvernement wallon précise ensuite qu'il n'est pas pertinent de considérer que les impôts ne sont pas liés aux compétences matérielles, dès l'instant où l'on tient compte de ce que la contribution en cause est destinée à financer un organisme chargé de promouvoir la sécurité routière. L'autorité fédérale ne peut plus lever un impôt dédié à l'exercice d'une compétence transférée aux régions. Depuis l'entrée en vigueur de la Sixième Réforme de l'État, l'imposition en cause est devenue régionale et la disposition en cause est contraire à l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980.

A.6.1. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand demande à la Cour de ne pas limiter son contrôle à l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980, mais d'examiner de manière générale si la disposition en cause viole les règles répartitrices de compétences et les articles 170 et 173 de la Constitution. À tout le moins, il demande à la Cour d'attendre que la section du contentieux administratif du Conseil d'État, chambre néerlandophone, se soit prononcée sur la demande de l'auditorat de poser une question préjudicielle dans le cadre d'un recours en annulation dirigé contre un arrêté du Gouvernement flamand ayant une portée analogue à l'arrêté qui est contesté devant le juge *a quo*.

A.6.2. Le Gouvernement flamand insiste ensuite sur le fait que l'intention des législateurs spécial et ordinaire était expressément de transférer aux régions la contribution visée par la disposition en cause et par l'article 22 de l'arrêté royal du 23 décembre 1994. Il se fonde, à cet égard, sur les travaux préparatoires des articles 36 et 37 de la loi ordinaire du 6 janvier 2014 « relative à la Sixième Réforme de l'Etat concernant les matières visées à l'article 77 de la Constitution ».

A.6.3. Il précise encore que le transfert de cette contribution aux régions fait partie d'un élément essentiel du financement des régions et participe à l'équilibre global trouvé, dans le cadre de la Sixième Réforme de l'État, en ce qui concerne la répartition des moyens financiers entre l'État fédéral et les régions. Il n'appartient pas à la Cour de remettre en cause ce choix du législateur spécial. Elle doit donc se déclarer incompétente pour examiner la constitutionnalité du transfert de la contribution en cause vers les régions ou, à tout le moins, constater que les règles répartitrices de compétences ne sont pas violées. La contribution en cause est du reste perçue par les régions depuis 2015.

A.6.4. Le Gouvernement flamand soutient par ailleurs que le transfert de la contribution aux régions ne porte pas atteinte à la compétence fiscale dont l'autorité fédérale dispose sur la base de l'article 170, § 1er, de la Constitution. Il rappelle que la contribution n'est pas un impôt, mais une rétribution et que si cette contribution devait s'analyser comme étant un impôt, l'autorité fédérale ne pourrait pas faire usage de sa compétence fiscale sans violer les principes de la proportionnalité et de la loyauté fédérale.

A.6.5. Le Gouvernement flamand répond encore que le fait qu'un nombre très limité de missions continuent à être assumées par l'ancien IBSR ne justifie pas que la contribution en cause soit restée fédérale. La Région flamande, après avoir perçu la contribution due par les centres de contrôle technique, verse d'ailleurs un subside au « Vias Institute » pour les missions que cet organisme exerce à la demande de la Région flamande, en ce qui concerne les compétences transférées à la suite de la Sixième Réforme de l'État.

- B -

B.1.1. Par les deux questions préjudicielles, le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 1er, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 juin 1985 « relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité » (ci-après : la loi du 21 juin 1985), considéré comme le fondement légal d'une imposition par l'État qui est spécifiquement destinée à financer un organisme ayant pour mission de promouvoir la sécurité routière et qui constitue une condition d'agrément des organismes chargés du contrôle technique des véhicules en circulation, est conforme à l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles (ci-après : la loi spéciale du 8 août 1980).

B.1.2. L'article 1er, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 juin 1985 dispose, depuis son remplacement par l'article 37, 2°, de la loi du 18 juillet 1990 « modifiant la loi relative à la police de la circulation routière, coordonnée le 16 mars 1968 et la loi du 21 juin 1985 relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité » (ci-après : la loi du 18 juillet 1990) :

« Sur proposition du Ministre ayant les transports par terre dans ses attributions, le Roi peut confier le contrôle des véhicules en circulation à des organismes agréés à cette fin par Lui, aux conditions qu'Il détermine; ces conditions peuvent également porter sur la régularisation de leurs conditions d'exploitation en vue d'assurer l'organisation de ce contrôle sur l'ensemble du territoire et sur leur contribution au financement de l'organisme désigné par Lui, ayant comme mission de promouvoir la sécurité routière; cette contribution ne peut dépasser 10 % des recettes nettes qui résultent des missions confiées par le Roi à ces organismes ».

B.1.3. En remplaçant l'alinéa 2 de l'article 1er, § 1er, de la loi du 21 juin 1985, le législateur a voulu donner une base légale à la condition d'agrément imposée aux organismes chargés du contrôle technique des véhicules que constitue leur contribution au financement de l'organisme désigné comme ayant pour mission de promouvoir la sécurité routière (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1062/1, p. 15).

Le rapport fait au nom de la commission de l'Infrastructure précise :

« Le projet de loi jette la base de l'instauration de deux conditions supplémentaires d'agrément qui sont jusqu'à présent d'application dans le protocole d'accord conclu entre le Ministre des Communications et les organismes de contrôle technique, et qui doivent être maintenues dans le cadre réglementaire du projet d'arrêté royal concernant les conditions d'agrément.

[...]

- La seconde condition d'agrément concerne la participation au financement de l'organisme désigné par le Roi, auquel il appartient de promouvoir la sécurité routière.

Cette condition sera la base légale de la continuation du financement actuel de l'Institut belge pour la sécurité routière par les organismes de contrôle technique » (*Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1062/7, pp. 49-50).

B.2.1. Dans l'interprétation du juge *a quo*, la disposition en cause constitue le fondement d'une imposition par l'État (première question préjudicielle) au sens de l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 « relative à la compétence fiscale visée à l'article 110 [lire : l'article 170], §§ 1er et 2, de la Constitution » (seconde question préjudicielle).

Dans son arrêt n° 244.095 du 2 avril 2019, la section du contentieux administratif du Conseil d'État a également considéré que la contribution visée par la disposition en cause est un impôt fédéral. Cet arrêt s'inscrit dans le droit fil de l'avis n° 57.371/VR/3 du 15 juin 2015 rendu par les chambres réunies de la section de législation du Conseil d'État au sujet d'un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement flamand du 10 juillet 2015 « modifiant la réglementation relative à la politique de la mobilité, aux travaux publics et au transport et à la politique en matière de sécurité routière, pour ce qui est des compétences transférées dans le cadre de la sixième réforme de l'Etat ».

La qualification de la contribution visée par la disposition en cause comme étant un impôt fédéral a ensuite été rappelée par la section de législation du Conseil d'État, dans son avis n° 58.291/1/3 du 19 octobre 2015 relatif à un avant-projet de décret devenu le décret flamand du 18 décembre 2015 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2016 », dans son avis n° 60.974/4 du 8 mars 2017 relatif à un projet d'arrêté devenu ultérieurement l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 mars 2017 « modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation », qui est l'acte attaqué devant le juge *a quo*, et dans son avis n° 63.379/4 du 23 mai 2018 relatif à un projet d'arrêté devenu l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 28 juin 2018 « modifiant l'arrêté royal du 23 décembre 1994 portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation ».

B.2.2. La Cour examine la disposition en cause dans l'interprétation qu'en donne le juge *a quo*, qui n'est pas manifestement erronée.

Par ailleurs, les deux questions préjudicielles étant liées, la Cour les examine conjointement.

B.3.1. La Cour est interrogée sur la conformité de la disposition en cause à l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980.

Le point XII de l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, inséré par l'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État, transfère aux régions la politique en matière de sécurité routière.

Il dispose :

« XII. En ce qui concerne la politique en matière de sécurité routière :

[...]

4° le contrôle du respect des prescriptions techniques fédérales applicables aux véhicules en vue de leur mise en circulation routière et le contrôle technique des véhicules qui circulent sur la route en application des normes fédérales, étant entendu que les personnes physiques et morales établies dans une région sont libres de faire contrôler leur véhicule par un centre de contrôle technique situé dans une autre région;

[...]

7° la promotion, la sensibilisation et l'information en matière de sécurité routière ».

B.3.2. Lorsque la Cour apprécie la conformité aux règles répartitrices de compétences d'une norme soumise à son contrôle, elle le fait tout d'abord au regard des règles répartitrices de compétences qui étaient en vigueur à la date à laquelle cette norme a été adoptée.

B.3.3. Comme il est dit en B.1.2, la disposition en cause a été remplacée par l'article 37, 2°, de la loi du 18 juillet 1990. L'entrée en vigueur de cette disposition a été fixée par le Roi au 30 décembre 1994, par l'article 36, a), de l'arrêté royal du 23 décembre 1994 « portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation ».

B.3.4. Au moment de l'adoption de la loi du 18 juillet 1990, l'article 6, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 ne contenait pas encore de point XII, qui transfère aux régions la politique en matière de sécurité routière, et il n'existait aucune autre disposition transférant cette même compétence aux régions.

La compétence en matière de sécurité routière appartenait dès lors à l'autorité fédérale, sur la base de sa compétence résiduaire, qui ne pouvait pas tenir compte d'une modification ultérieure des règles répartitrices de compétences au moment de l'adoption de la disposition en cause.

Par ailleurs, la disposition en cause n'a pas été modifiée depuis la loi du 18 juillet 1990.

Elle est donc conforme aux règles répartitrices de compétences.

B.4.1. La compétence en matière de sécurité routière a été transférée aux régions par l'article 25 de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État. Les autorités régionales sont alors devenues compétentes, entre autres, en ce qui concerne le contrôle technique des véhicules qui circulent sur la route en application des normes fédérales (article 6, § 1er, XII, 4°, de la loi spéciale du 8 août 1980) et en ce qui concerne la promotion, la sensibilisation et l'information en matière de sécurité routière (article 6, § 1er, XII, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980).

B.4.2. Il ressort des travaux préparatoires de la loi spéciale du 6 janvier 2014 relative à la Sixième Réforme de l'État que la compétence en matière de sécurité routière englobe, entre autres, la matière réglée par l'arrêté royal du 23 décembre 1994 « portant détermination des conditions d'agrément et des règles du contrôle administratif des organismes chargés du contrôle des véhicules en circulation » (*Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2232/1, p. 144). Les autorités régionales peuvent dès lors régler les conditions d'agrément des organismes chargés du contrôle des véhicules.

B.4.3. Le transfert aux régions de la compétence en matière de sécurité routière, dont relèvent la compétence de régler les conditions d'agrément imposées aux organismes chargés du contrôle des véhicules et celle de promouvoir la sécurité routière, n'autorise toutefois pas aux régions de porter atteinte à la taxe à charge des organismes de contrôle des véhicules que l'État fédéral a instaurée, avant ce transfert de compétence, sur la base de la compétence fiscale qui lui est attribuée par l'article 170, § 1er, de la Constitution.

Cette imposition, en raison de sa nature fiscale, est restée intacte après le transfert aux régions de la compétence en matière de sécurité routière, puisque l'exercice de la compétence fiscale fédérale est dissocié des compétences matérielles de l'État, des communautés et des régions.

B.5. Par ailleurs, l'article 170, § 2, alinéa 2, de la Constitution et l'article 1er de la loi du 23 janvier 1989 « relative à la compétence fiscale visée à l'article 110 [lire : l'article 170], §§ 1er et 2, de la Constitution » empêchent les communautés et les régions de lever des impôts dans des matières fiscales qui font déjà l'objet d'une imposition fédérale, si la nécessité de l'exercice de la compétence fiscale fédérale est démontrée.

Ces dispositions s'opposent également à ce que les communautés et les régions modifient la destination d'un impôt établi par l'autorité fédérale ou en perçoivent le produit en dehors des cas expressément visés par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions.

B.6. Le fait que, d'une part, la taxe ait été spécialement conçue pour financer l'ASBL « Institut Belge pour la Sécurité Routière » (IBSR), devenue le « Vias Institute », un organisme privé chargé de la promotion de la sécurité routière avant le transfert aux régions de la compétence en matière de sécurité routière et que, d'autre part, cette taxe constitue une condition d'agrément pour les organismes chargés du contrôle technique des véhicules, n'y change rien.

S'il peut en résulter une situation incongrue dans les faits, elle est le résultat d'un transfert de compétence en matière de sécurité routière au profit des régions, dans lequel la contribution visée par la disposition en cause n'a pas été prise en compte.

B.7. La disposition en cause est conforme aux règles répartitrices de compétences.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 1er, § 1er, alinéa 2, de la loi du 21 juin 1985 « relative aux conditions techniques auxquelles doivent répondre tout véhicule de transport par terre, ses éléments ainsi que les accessoires de sécurité » ne viole pas l'article 6, § 1er, XII, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 5 décembre 2019.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

F. Daoût