



Avis du 20 septembre 2022 relatif à un avant-projet de décret modifiant la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation automobile du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus

I. Introduction

Le Conseil a été saisi en date du 17 août 2022 par le Ministre de la Mobilité afin d'examiner un avant-projet de décret modifiant la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation automobile du Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus.

Le projet a été examiné par le Conseil lors de sa séance du 20 septembre 2022. Il a rendu l'avis qui suit.

II. Avis

1/ Multiplicité des objectifs poursuivis.

Le dispositif contenu dans l'avant-projet de décret soumis à l'examen du Conseil poursuit de multiples objectifs. La taxation est, en effet, modulée selon divers critères destinés à assurer, à la fois, le verdissement du parc automobile (critère du CO₂), la sécurité routière (critère de la masse du véhicule) et la neutralité budgétaire.

Les choix retenus par le Gouvernement devraient être davantage explicités dans les travaux préparatoires. La justification des choix opérés par le Gouvernement dans le cadre de sa politique fiscale s'impose afin que ceux-ci puissent être contrôlés au regard du principe d'égalité et de non-discrimination.

Afin d'assurer la lisibilité du système fiscal, il semble plus efficace plutôt que d'assigner à une même taxe plusieurs objectifs de réserver à chaque outil fiscal un objet bien spécifique. Ainsi, si l'objectif est de préserver les infrastructures routières, une taxe à l'usage serait plus adéquate. De même, si l'objectif est de parvenir au verdissement du parc automobile, une taxation exclusivement basée sur les émissions de CO₂ pourrait être mise en place. De plus, le mécanisme d'ajustement du mode de calcul de l'impôt en fonction du rendement espéré de la taxe (voir ci-dessous) rend plus complexe l'établissement du lien avec les deux objectifs non-fiscaux précédemment mentionnés.

2/ Quant à l'objectif de neutralité budgétaire

L'exposé des motifs précise que la réforme doit respecter le principe de la neutralité budgétaire : les recettes fiscales engendrées par la réforme doivent être maintenues dans un même ordre de grandeur que celles actuellement constatées. A cet effet, la formule de calcul de la taxe de circulation – il en va de même pour la taxe de mise en circulation – contient un coefficient qui « permet au Gouvernement d'adapter le niveau des recettes sur base du comportement passé des propriétaires de véhicules et sur les projections futures des recettes de la TC en année $n+1$, sans toucher à la formule de calcul, ce qui garantit le maintien du principe de base de la taxe. Ce coefficient est fixé pour chaque exercice budgétaire et permet d'assurer un niveau de recettes équivalent à celui qui aurait été perçu sans réforme ou adapté à l'objectif budgétaire. De cette manière, on assure un montant de recettes pour la Région indépendamment du comportement des consommateurs. » (p.14).

Le Conseil attire l'attention sur le fait que la fiscalité automobile est fortement volatile : le comportement des contribuables, en particulier ceux disposant de la plus forte capacité contributive, s'adapte rapidement en présence d'une modification de la législation (hausse des immatriculations à l'étranger, en particulier au Luxembourg ; remplacement d'un véhicule détenu en propre par un véhicule en leasing, etc.). Le rendement de la taxe risquerait, dès lors, d'être reporté sur la partie la plus « captive » des contribuables.

Ensuite, le Conseil constate que l'introduction de cette formule combine deux types de modèles fiscaux généralement appliqués séparément : l'impôt de répartition (le taux d'imposition n'est pas connu à l'avance mais déterminé en fonction de la somme à percevoir par les pouvoirs publics. Cette somme est ensuite répartie entre

les différents contribuables) et l'impôt de quotité (le taux d'imposition est déterminé mais la somme à percevoir n'est pas connue à l'avance). Une telle approche tend à privilégier une logique purement budgétaire et à laisser de côté la réflexion sur la capacité contributive du contribuable.

Par ailleurs, le Conseil se demande si la variable de la formule de calcul de la TC et de la TMC vise à garantir la neutralité budgétaire en se basant sur les recettes estimées ou sur les droits constatés. Le montant de taxe qui doit être garanti par la neutralité budgétaire sera différent selon la norme retenue.

Enfin, dans la mesure où la taxe de circulation varie en fonction d'une variable, la neutralité budgétaire, sur laquelle le contribuable n'a ni prise, ni visibilité, il semble qu'un impératif de transparence et de sécurité juridique commande qu'un simulateur de taxe soit mis à disposition des contribuables afin qu'ils puissent prévoir le montant des taxes auquel ils seront soumis dès avant d'opérer un choix quant à l'achat de leur futur véhicule.

3/ Leasing et accord de coopération

Comme relevé ci-dessus, les contribuables adaptent rapidement leur comportement à la modification de la fiscalité des véhicules. Ainsi, lorsque la fiscalité automobile augmente, certains contribuables ont tendance à se reporter sur une formule de leasing en lieu et place de l'achat d'un véhicule.

Dans la mesure où en vertu de la loi spéciale de financement la taxe de circulation pour les véhicules inscrits au nom d'une société de leasing est due dans la Région où se trouve son siège social et qu'aucune de celles actives en Belgique n'est établie sur le territoire de la Région wallonne, le risque de pertes de recettes de la Région wallonne au profit d'une autre Région est réel.

Par ailleurs, le Conseil relève que lorsqu'une Région prend pour objet d'une réforme tous les autres véhicules que ceux pris en leasing, le Conseil d'Etat impose qu'elle démontre qu'elle a accompli les démarches nécessaires en vue de l'obtention d'un accord de coopération avec les deux autres Régions (voy., par exemple, avis 69.687/VR du 12 octobre 2021). L'exposé des motifs ne contient aucune précision à cet égard.

4/ Entrée en vigueur de la réforme

Les travaux préparatoires de l'avant-projet de décret précisent : « *L'entrée en vigueur de la TMC et de la TC est progressive et étalée sur 3 périodes de 10 mois successives. La progressivité combine une contribution dégressive de la TMC et de la TC calculées par l'ancien régime et une contribution progressive de la TMC et de la TC calculées suivant le nouveau régime sur 3 période successives de 10 suivant {une formule mathématique}* » (pp.27-28).

Le Conseil constate que les périodes imposables de la taxe de circulation sont de 12 mois et n'aperçoit dès lors pas les raisons – par ailleurs non explicitées dans les travaux préparatoires – qui ont conduit le Gouvernement à utiliser des périodes successives de 10 mois pour moduler l'entrée en vigueur du nouveau régime. Il existe un risque important que des discriminations soient constatées entre contribuables taxés au cours d'une même période imposable.

Par ailleurs, le Conseil constate que l'application simultanée à un même contribuable de deux régimes d'imposition (l'un ancien et l'autre nouveau) à l'égard d'un même fait générateur est inédite, difficilement compréhensible et potentiellement en contradiction avec les objectifs de la réforme. Quel est l'effet sur un comportement d'un quart, ou même d'une moitié, d'un régime nouveau, combiné avec une partie du montant découlant du régime ancien ?

Enfin, cette application simultanée de deux régimes fiscaux entraîne d'importants coûts de gestion administrative dans la mesure où on aperçoit mal comment un tel système pourrait être automatisé. Vu sa complexité, il devrait, par ailleurs donner lieu à de nombreuses contestations qui devront également être traitées par l'administration. De manière générale, il convient de rappeler que le SPW Finances est chargé de la perception et du recouvrement de trois taxes de masse importantes, le précompte immobilier, la taxe de circulation et de mise en circulation et que toute modification de l'ampleur de celle proposée par l'avant-projet est de nature à avoir un impact important sur la charge de travail des agents de l'administration. Le Conseil attire, dès lors, l'attention du Gouvernement sur la nécessité de disposer du personnel suffisant pour procéder à l'implémentation de cette réforme.

5/ Famille nombreuse et taxe de circulation complémentaire.

L'article 5§7 de l'avant-projet de décret prévoit une réduction de 100 € de la TMC en présence d'une famille nombreuse. Le Conseil estime que cet avantage fiscal présente peu de liens avec l'objet de la taxe de mise en circulation et qu'une intervention directe dans le prix d'achat d'un véhicule familial serait davantage pertinente pour assurer la cohérence de cette mesure avec d'autres programmes budgétaires comme la politique sociale et les allocations familiales.

Le Conseil s'interroge, par ailleurs, sur les modalités de prise en compte de cet avantage fiscal dans le cadre de l'application du régime transitoire.

Le Conseil se demande, enfin, pourquoi le Gouvernement n'a pas intégré dans son projet de réforme la taxe de circulation complémentaire qui frappe les voitures, voitures mixtes, minibus dont le moteur est alimenté, même partiellement, au LPG. L'explication d'une telle exclusion devrait figurer dans l'exposé des motifs.

6/ Cohérence de la réforme avec les évolutions à venir du cadre normatif en matière de politique de la mobilité

Le Conseil constate que la réforme entrera en vitesse de croisière – après la fin des régimes transitoires – à une époque où la législation matérielle sur les véhicules automobiles sera fondamentalement modifiée (l'année 2030 est actuellement évoquée comme celle de l'interdiction des véhicules thermiques), ce qui devrait avoir une incidence sur la composition du parc automobile wallon. Par ailleurs, on ne peut exclure qu'une réforme de l'Etat en 2024 aie un impact potentiel sur la matière. Enfin, l'Union européenne plaide depuis plusieurs années – ce mouvement allant en se renforçant – pour l'implémentation d'une vignette ou d'un prélèvement kilométrique en lieu et place des fiscalités automobiles traditionnelles. Dans la mesure où la réforme envisagée n'intègre aucune de ces évolutions probables, il est, dès lors, à craindre que la réforme devra être remise sur le métier dès le moment où elle entrera définitivement en vigueur, voire même avant.

Dès lors que l'avant-projet de décret appelle les remarques générales et fondamentales visées ci-avant sur sa portée et son applicabilité, le Conseil n'a pas procédé à un examen particulier article par article, tout en constatant certaines coquilles (notamment en ce qui concerne la référence aux véhicules hybrides dans les tableaux accompagnant l'exposé des motifs ou l'inclusion des véhicules zéro émission autres que les véhicules électriques).

Le Conseil estime que l'avant-projet de décret modifiant le Code des taxes assimilées aux impôts sur les revenus en ce qui concerne la taxe de circulation et la taxe de mise en circulation automobile doit être revu en fonction des remarques formulées dans le présent avis et des remarques du SPW Finances concernant son applicabilité opérationnelle.

Le Conseil est disposé à remettre un avis sur un texte modifié qui lui serait proposé.



Edoardo Traversa - Président