

Numéros du rôle : 2115 et 2116
Arrêt n° 44/2002 du 20 février 2002

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 502 du Code des impôts sur les revenus 1992 et aux articles 9 à 18 de l'arrêté royal du 10 octobre 1979 pris en exécution du Code des impôts sur les revenus en matière de fiscalité immobilière, posée par le juge de paix du troisième canton de Liège.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, M. Bossuyt, E. De Groot, J.-P. Snappe et E. Derycke, 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*

Par deux jugements du 11 janvier 2001 en cause de l'Etat belge contre E. Troisfontaines, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 18 janvier 2001, le juge de paix du troisième canton de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 502 du Code des impôts sur les revenus et l'arrêté royal du 10 octobre 1979 pris en exécution dudit Code des impôts sur les revenus en matière de fiscalité immobilière, articles 9 à 18, qui règlent la procédure spéciale d'arbitrage en cas de contestation du revenu cadastral attribué à un immeuble, ne violent-ils pas les articles 10 et 11 de la Constitution en ce sens que, contrairement au cas de l'expertise de droit commun, ce type particulier d'expertise limite au détriment des contribuables la liberté d'investigation et d'appréciation de l'expert-arbitre, restreint le caractère contradictoire des opérations auxquelles celui-ci doit procéder pour l'accomplissement de sa mission et prive le juge de tout pouvoir de contrôle et d'appréciation quant à la mission accomplie et quant à l'évaluation donnée par l'expert-arbitre ? »

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La défenderesse devant le juge du fond s'est opposée à une révision du revenu cadastral de deux immeubles dont elle est propriétaire. L'Administration du cadastre, constatant son désaccord avec le contribuable, a demandé l'arbitrage qui est prévu par l'article 502 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après C.I.R. 1992) et par les articles 9 et suivants de l'arrêté royal du 10 octobre 1979 pris en exécution du Code des impôts sur les revenus en matière de fiscalité immobilière. La décision de l'arbitre faisant droit aux prétentions du contribuable, l'Administration demande au juge *a quo* l'annulation du rapport d'arbitrage pour contravention aux dispositions législatives et réglementaires et pour violation des formes substantielles ainsi que la désignation d'un autre arbitre.

Se référant à plusieurs auteurs et à des décisions de jurisprudence, le juge *a quo* considère que l'arbitrage prévu par les dispositions en cause n'est pas un arbitrage au sens du Code judiciaire mais une expertise d'un type particulier. Il relève que le rôle du juge de paix dans la procédure d'arbitrage en matière de fixation du revenu cadastral se limite à désigner en qualité d'arbitre(s) un ou trois experts, à défaut d'un accord des parties sur ce point (article 10, § 1er, de l'arrêté royal précité), à statuer sur les éventuelles demandes de récusation de l'arbitre ou des arbitres ainsi désignés (article 12, § 3) et à se prononcer sur les demandes de nullité de l'arbitrage « en cas de contravention aux dispositions légales et réglementaires ou de violation des formes substantielles »; que si la nullité est prononcée, le juge de paix désigne d'office un ou trois nouveaux arbitres (article 18); que les arbitres entendent les parties dans leurs dires et observations et tout document communiqué aux arbitres par l'une des parties doit en même temps être envoyé en copie par elle à la partie adverse, sous pli recommandé (article 13, § 2); que les arbitres énoncent leur avis « de manière raisonnée et avec justification à l'appui, sans aucune restriction ni réserve » (article 15); que le juge de paix ne peut pas se prononcer sur l'évaluation donnée par les arbitres et que, hormis les causes de nullité de l'arbitrage énumérées dans l'arrêté royal du 10 octobre 1979, le travail des arbitres ne peut être contesté et leur décision n'est susceptible d'aucun recours (article 18).

Le juge *a quo* estime que ces règles mettent le contribuable dans une situation très différente de celle des personnes concernées par l'expertise réglée par le Code judiciaire en ce que celle-ci prévoit le caractère contradictoire des opérations et le pouvoir de contrôle et d'appréciation du juge à l'égard de l'expertise, alors que l'arrêté royal du 10 octobre 1979 ne permet ni la contestation des constatations et décisions des arbitres, ni la révision de leur évaluation par le juge, celui-ci pouvant seulement annuler l'arbitrage s'il constate une contravention aux dispositions législatives et réglementaires ou une violation des formes substantielles et alors que l'article 14 du même arrêté impose à l'expert-arbitre des limites dans la recherche des points de comparaison et lui interdit d'apprécier les revenus cadastraux des parcelles de référence choisies par l'Etat. Il saisit en conséquence la Cour.

III. *La procédure devant la Cour*

Par ordonnances du 18 janvier 2001, le président en exercice a désigné les juges des sièges respectifs conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application dans ces affaires des articles 71 ou 72 de la loi organique.

Par ordonnance du 25 janvier 2001, la Cour a joint les affaires.

Les décisions de renvoi ont été notifiées conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 11 avril 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 18 avril 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- E. Troisfontaines, demeurant à 4000 Liège, boulevard Frère Orban 21/61, par lettre recommandée à la poste le 18 mai 2001;
- le Conseil des ministres, rue de la Loi 16, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 22 mai 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 22 juin 2001.

Par ordonnances du 22 mai et du 26 septembre 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges J.-P. Snappe et E. Derycke.

Par ordonnances du 28 juin 2001 et du 20 décembre 2001, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 18 janvier 2002 et 18 juillet 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 19 décembre 2001, la Cour a déclaré les affaires en état et fixé l'audience au 16 janvier 2002.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 21 décembre 2001.

A l'audience publique du 16 janvier 2002 :

- ont comparu :

. Me P. Gailliet, avocat au barreau de Liège, pour E. Troisfontaines;

- . Me C. Richard *loco* Me J.-F. Jeunehomme, avocats au barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. François et E. De Groot ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

IV. *En droit*

- A -

A.1. E. Troisfontaines expose que le bien en cause, constitué d'un seul bloc, est soudainement considéré par le ministère des Finances comme constitué de deux immeubles. Elle rappelle les antécédents de la procédure et le contenu des dispositions en cause.

Elle invite la Cour à statuer ce que de droit en ce qui concerne tant la compétence de la Cour (la question vise un arrêté royal) que le fond, à propos duquel elle se réfère à l'arrêt n° 132/99 rendu au sujet des articles 189, 192, 197 et 199 du Code des droits d'enregistrement.

A.2. Le Conseil des ministres rappelle les faits et le contenu des dispositions en cause.

Il estime à titre principal que la Cour n'est pas compétente pour apprécier la constitutionnalité de l'arrêté royal du 10 octobre 1979 et que la référence faite par la question à l'article 502 du C.I.R. 1992 ne paraît pas de nature à modifier cette analyse puisque, en habilitant le Roi à arrêter la procédure d'arbitrage en L'invitant à déterminer le délai dans lequel la procédure doit être introduite, la mission des arbitres, le montant des frais d'arbitrage et la personne qui doit supporter lesdits frais, l'article 502 du C.I.R. 1992 n'est pas de nature à susciter un contrôle de constitutionnalité. Cet article ne peut pas être de nature à violer les articles 10 et 11 de la Constitution.

A.3. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres soutient, à la lumière de l'arrêt n° 132/99, que la procédure d'arbitrage en question ici n'implique pas nécessairement une procédure judiciaire. Il s'agit d'un moyen de contrôle particulier qui permet d'établir la base imposable en matière immobilière, de façon systématique et uniforme pour l'ensemble du territoire. L'arrêté royal du 10 octobre 1979 permet une application uniforme de la législation fiscale. Tant l'Administration fiscale que le contribuable peuvent requérir la mise en œuvre de cette procédure objective tendant à établir le montant adéquat du revenu cadastral. La demande de désignation d'un ou de trois experts par un juge de paix peut être présentée tant par l'Administration que par le « réclamateur ». Il n'est par ailleurs pas déraisonnable que l'opportunité de la demande d'arbitrage ne soit pas soumise à l'appréciation du juge, eu égard aux objectifs poursuivis par l'arrêté royal. Il faut encore souligner que la procédure d'arbitrage ne débouche pas, en principe, sur le paiement d'une amende par le contribuable.

Il conclut que les dispositions en cause sont conformes aux articles 10 et 11 de la Constitution.

- B -

B.1. L'article 502 du Code des impôts sur les revenus 1992 dispose :

« Si, après échange de vues, le désaccord persiste, l'agent enquêteur et le réclamant ont la faculté de requérir un arbitrage pour fixer le revenu cadastral à attribuer à l'immeuble.

Le Roi arrête la procédure d'arbitrage. Il détermine le délai dans lequel cette procédure doit être introduite, la mission des arbitres, le montant des frais d'arbitrage et la personne qui doit supporter lesdits frais. »

B.2. Les articles 9 à 18 de l'arrêté royal du 10 octobre 1979 pris en exécution du Code des impôts sur les revenus en matière de fiscalité immobilière disposent :

« Art. 9. § 1er. Le désaccord entre l'agent enquêteur de l'administration du cadastre et le réclamant sur le montant du revenu cadastral à attribuer à un immeuble est constaté dans un procès-verbal établi par l'agent enquêteur.

§ 2. Le procès-verbal précise notamment :

1° l'identification du bien faisant l'objet du litige : situation, désignation cadastrale et nature;

2° le montant du revenu cadastral notifié au réclamant;

3° le montant du revenu cadastral opposé par le réclamant dans sa réclamation;

4° si l'une des parties au moins requiert l'arbitrage et, dans cette éventualité, si les deux parties ont convenu de faire procéder à l'évaluation du revenu cadastral par un ou par trois arbitres de leur choix, nommément désignés.

§ 3. Le procès-verbal est daté; il est signé par l'agent enquêteur et le réclamant. Si le réclamant n'a pas donné suite à l'invitation de l'administration de procéder à l'échange de vues prévu, ou s'il n'a pas participé à l'établissement du procès-verbal ou encore s'il a refusé de le signer, il en est fait mention au procès-verbal.

Art. 10. § 1er. Lorsque le procès-verbal prévoit le recours à l'arbitrage sans accord des deux parties sur le choix des arbitres, l'agent enquêteur adresse une requête au juge de paix dans le ressort duquel l'immeuble est situé en vue de la désignation d'un ou de trois arbitres.

Si l'immeuble se trouve dans le ressort de plusieurs justices de paix, le juge compétent est celui dans le ressort duquel se trouve la partie de l'immeuble affectée du revenu cadastral le plus élevé.

La requête accompagnée d'une copie certifiée conforme du procès-verbal, doit être introduite dans le mois de la date de la signature du procès-verbal.

Notification de cet envoi est faite au réclamant, le même jour, sou pli recommandé à la poste.

§ 2. Lorsque le procès-verbal n'a pas été signé par le réclamant, une copie certifiée conforme dudit procès-verbal lui est adressée par pli recommandé à la poste.

A défaut pour le réclamant d'adresser une requête dans les formes prescrites par le § 1er, alinéa 1er, du présent article, dans le mois de la date d'envoi du procès-verbal et de notifier cet envoi à l'agent enquêteur, le même jour, par pli recommandé à la poste, le revenu cadastral notifié acquiert un caractère définitif.

Art. 11. Ne peuvent être choisis ou nommés comme arbitres :

1° les fonctionnaires et agents, en activité de service, des administrations de l'État, des provinces et des communes, ainsi que les membres du personnel des établissements et organismes publics;

2° les indicateurs-experts désignés par les bourgmestres;

3° les mandataires provinciaux et communaux.

Art. 12. § 1er. Le juge statue dans les quinze jours de la requête; il ordonne l'arbitrage et nomme, suivant les exigences du cas, un ou trois arbitres.

§ 2. Le jugement ordonnant l'arbitrage est notifié par pli recommandé à la poste, dans les quinze jours, à la partie adverse à la diligence de la partie requérante.

§ 3. L'agent enquêteur ou le réclamant, s'ils ont de justes motifs de mettre en doute la compétence, l'indépendance ou l'impartialité des arbitres nommés, peuvent, dans les huit jours de ladite notification, en demander la récusation au juge. Celle-ci peut toujours être demandée dans les cas visés à l'article 966 du Code judiciaire.

La demande en récusation est faite par requête spécifiant les causes de récusation. Le juge statue après avoir entendu les intéressés. Par le même jugement, il remplace les arbitres récusés.

Cette nouvelle décision est notifiée à la partie adverse.

Art. 13. § 1er. L'agent enquêteur notifie la mission qui leur est confiée aux arbitres, que ceux-ci aient été désignés par les parties ou par le juge de paix.

§ 2. Aussitôt après réception de cette notification, les arbitres adressent, aux deux parties en cause, le cas échéant, sous leur commune signature, une lettre par laquelle ils les préviennent du jour et de l'heure auxquels ils procéderont à la visite des lieux et où ils les entendront dans leurs dires et observations. Cette lettre doit être adressée aux parties au moins cinq jours ouvrables avant le jour de la visite des lieux. Tout document communiqué aux arbitres par l'une des parties doit en même temps être envoyé en copie par elle à la partie adverse, sous pli recommandé. »

« Art. 14. § 1er. Pour les biens faisant l'objet du litige, les arbitres ont pour mission de déterminer, conformément aux dispositions légales régissant la matière, soit le revenu cadastral de ces biens s'il s'agit de parcelles bâties, de matériel et outillage ou de parcelles non bâties visées à l'article 371, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus, dont le revenu cadastral est calculé sur base de leur valeur vénale, soit le revenu cadastral à l'hectare s'il s'agit d'autres parcelles non bâties.

§ 2. Les arbitres sont sans qualité pour discuter :

- a) le caractère imposable du bien à évaluer;
- b) la nature de la parcelle bâtie ou non bâtie lorsqu'elle n'est pas contestée par le réclamant ni les éléments ayant servi à la fixation du revenu cadastral afférent au matériel et à l'outillage, lorsque ces éléments, admis par l'administration, résultent de la déclaration du contribuable;
- c) les revenus cadastraux des parcelles de référence ou des points de comparaison;
- d) les échelles de revenus cadastraux à l'hectare établies pour les parcelles non bâties.

§ 3. Les arbitres sont tenus d'utiliser la méthode d'évaluation suivie par l'administration pour établir le revenu cadastral :

- a) des parcelles non bâties en nature de parc de stationnement en plein air et de terrains à usage commercial ou industriel;
- b) du matériel et de l'outillage.

Art. 15. L'arbitrage ou, le cas échéant, les trois arbitres opérant conjointement, dressent, au plus tard dans les trois mois, à compter de la notification de leur désignation, un seul rapport, qui est daté et signé et dans lequel ils énoncent leur avis de manière raisonnée et avec justifications à l'appui, sans aucune restriction ni réserve.

La signature de chaque arbitre et précédée du serment :

‘ Je jure que j’ai rempli ma mission en honneur et conscience, avec exactitude et probité. ’

ou

‘ Ik zweer dat ik in eer en geweten, nauwgezet en eerlijk mijn opdracht heb vervuld. ’

ou

‘ Ich schwöre, daß ich den mir erteilten Auftrag auf Ehre und Gewissen, genau und ehrlich erfüllt habe. ’

Art. 16. La minute du rapport et une copie de celui-ci certifiée conforme par le ou les arbitres sont adressées à l’agent enquêteur qui transmet ensuite la copie au réclamant par pli recommandé à la poste.

L’évaluation donnée par les arbitres et, en cas de désaccord, l’évaluation de la majorité ou, à défaut de majorité, l’évaluation intermédiaire détermine le revenu cadastral.

Art. 17. Lorsque le rapport des arbitres contient une erreur matérielle influençant la détermination du revenu cadastral, le directeur régional du cadastre, soit d’initiative, soit à la demande du réclamant, invite les arbitres à la rectifier; en l’absence de réponse dans les quinze jours de la demande, le directeur régional du cadastre redresse d’office l’erreur et en informe le réclamant.

Art. 18. La décision des arbitres n’est susceptible d’aucun recours. Toutefois, en cas de contravention aux dispositions légales et réglementaires ou de violation des formes substantielles, la nullité de l’arbitrage peut être prononcée par le juge de paix compétent en vertu de l’article 10, § 1er, alinéa 1er.

L’action doit être intentée, par l’une ou l’autre des parties en cause, dans le délai d’un mois à dater de la notification du rapport des arbitres. Si la nullité est prononcée, le juge de paix, par le même jugement, désigne d’office un ou trois nouveaux arbitres. »

B.3. En tant qu'elle porte sur l'arrêté royal du 10 octobre 1979 précité, la question préjudicielle ne relève pas de la compétence de la Cour puisqu'elle n'a pas trait à des dispositions visées à l'article 26, § 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989.

B.4. Il ne peut être considéré non plus que toutes les restrictions au pouvoir du juge contenues dans ces dispositions soient imputables à l'article 502 précité, lequel n'a pour objet ni de refuser à la procédure qu'il vise un caractère contradictoire, ni de délimiter les pouvoirs des arbitres, ni de permettre ou d'interdire au juge d'apprécier ou de contrôler leur décision.

B.5.1. La disposition en cause se borne, en son alinéa 1er, à prévoir un mode de fixation du revenu cadastral. Habilitier quelqu'un à prendre une décision n'implique pas que celle-ci ne puisse faire l'objet que d'un contrôle limité.

B.5.2. Le même article 502 se borne, en son alinéa 2, à attribuer des pouvoirs au Roi. Une telle habilitation ne signifie pas que le législateur aurait autorisé le Roi à méconnaître les principes d'égalité et de non-discrimination. C'est au juge ordinaire ou au juge administratif qu'il appartient d'apprécier si le Roi, dans l'usage qu'Il fait de la compétence qui Lui est attribuée, respecte les articles 10 et 11 de la Constitution et notamment si le droit à un contrôle juridictionnel est suffisamment garanti.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 502 du Code des impôts sur les revenus 1992 ne viole pas les articles 10 et 11 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 20 février 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior