

Numéro du rôle : 2367
Arrêt n° 58/2003 du 14 mai 2003

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 40, § 2, du décret de la Région flamande du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, posée par le Tribunal de première instance de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 31 janvier 2002 en cause de J. Hoegaerts et S. Donvil contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 12 février 2002, le Tribunal de première instance de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 40, § 2, du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 (*Moniteur belge* du 30 décembre 1995), qui dispose comme suit :

‘ § 2. ... Le redevable peut, par exploit d'huissier, former une opposition motivée citant le Gouvernement flamand à comparaître devant le tribunal de première instance du lieu où est situé le bien immeuble, dans les trente jours de la signification de la contrainte. L'opposition suspend l'exécution de la contrainte... ‘

est-il contraire à l'article 94 de la Constitution (actuellement l'article 146 de la Constitution coordonnée), en tant qu'il fixe la compétence matérielle et territoriale des tribunaux et règle ainsi une matière que l'article 94 de la Constitution (l'article 146 de la Constitution coordonnée) réserve au législateur national ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement flamand.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement flamand.

A l'audience publique du 22 janvier 2003 :

- ont comparu :
 - . Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
 - . Me S. Vaes, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me P. Peeters, avocat au barreau d'Anvers, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Les parties demanderesses dans l'instance principale reçoivent, le 6 janvier 1999, un avertissement-extrait de rôle relatif à la « redevance » sur les bâtiments inoccupés, pour un immeuble situé à Eeklo. Par lettre recommandée du 1er octobre 1999, leur réclamation dirigée contre cette imposition est rejetée comme non fondée, et dans la lettre d'accompagnement, le ministère de la Communauté flamande souligne qu'« à défaut de paiement dans les délais, le recouvrement pourra, le cas échéant, se faire par voie de contrainte » et que, conformément à la disposition en cause, « elles peuvent former une opposition motivée dans les trente jours de la signification de la contrainte, par exploit d'huissier de justice portant citation de la Région flamande devant le tribunal de première instance du lieu (= Eeklo) où est situé l'immeuble. »

Les parties demanderesses paient alors immédiatement, sous réserve, le montant demandé, évitant ainsi une contrainte. Le 13 mars 2000, elles citent la Région flamande à comparaître devant le Tribunal de première instance de Gand, conformément à la lettre accompagnant l'avertissement-extrait de rôle.

La partie défenderesse dans l'instance principale, la Région flamande, conteste la recevabilité de la citation, entre autres, d'une part, du fait que les parties demanderesses ont introduit leur citation anticipativement, étant donné qu'elles n'ont pas attendu la contrainte, et, d'autre part, du fait que, conformément aux nouvelles règles de procédure contenues aux articles 1385*decies* et 1385*undecies* du Code judiciaire, l'affaire devait être introduite par requête contradictoire dans un délai de trois mois à partir de la notification de la décision relative au recours administratif (1er octobre 1999), de sorte que leur action serait tardive. La partie défenderesse soutient en outre que depuis le 1er mars 1999, c'est la nouvelle procédure fiscale qui est applicable, laquelle prévoit que pour déterminer le tribunal territorialement compétent, ce n'est plus la localisation de l'immeuble inoccupé qui est prise en compte, mais bien, conformément à l'article 632 du Code judiciaire, le lieu où est situé le bureau où la perception a été ou doit être faite. La partie défenderesse demande pour cette raison le renvoi de la cause devant la chambre fiscale du Tribunal de première instance de Bruxelles.

Les parties demanderesses soutiennent que le délai de trente jours auquel se réfère la disposition litigieuse n'a jamais commencé à courir, et ce à défaut de contrainte. De surcroît, elles demandent au Tribunal de poser une question préjudicielle concernant l'éventuelle violation des règles répartitrices de compétences par la disposition litigieuse.

Le Tribunal décide que la demande des parties demanderesses est recevable *ratione temporis* et quant à la forme, parce que, quelle que soit la procédure applicable, l'éventuel non-respect du délai ou des formalités est le seul fait de l'information tout à fait défectueuse donnée par la partie défenderesse en tant qu'autorité, qui induit en erreur tout citoyen normal, prévoyant et raisonnable. Il estime toutefois nécessaire de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-avant, dès lors qu'il est apparu un conflit entre deux procédures différentes, à savoir celles prescrites respectivement par le décret du 22 décembre 1995 et par le Code judiciaire.

III. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement flamand

A.1. Le Gouvernement flamand examine en premier lieu de façon approfondie les circonstances dans lesquelles la décision de renvoi a été prise et critique ensuite sa motivation. Cette critique porte sur la contradiction interne que présente la décision de renvoi, étant donné que le juge *a quo* met en cause sa propre compétence territoriale mais statue néanmoins déjà lui-même sur la recevabilité *ratione temporis*. Cette critique est également fondée sur le constat que le juge *a quo* n'a, en la matière, pas établi de distinction entre la contestation d'une imposition elle-même, qui est régie par les lois des 15 et 23 mars 1999, et la contestation d'une contrainte décernée sur la base de cette imposition, à laquelle s'applique la disposition litigieuse. Il n'est donc pas question d'une antinomie entre deux règles interprétées par le juge *a quo*, qui justifierait qu'une question préjudicielle soit posée.

A.2. La disposition litigieuse n'est, selon le Gouvernement flamand, pas en contradiction avec l'article 146 de la Constitution dès lors qu'elle n'établit, en tant que telle, aucun tribunal, mais ne fait que régler la procédure qui doit être suivie pour porter une affaire – limitée ici à une matière définie de manière extrêmement stricte, à savoir la contestation de la contrainte – devant un tribunal déterminé. La disposition litigieuse ne concerne pas, en tant que telle, l'organisation judiciaire, mais vise uniquement à désigner le juge qui est matériellement et territorialement compétent.

Il découle de la lecture conjointe de l'article 170, § 2, de la Constitution, relatif à la compétence fiscale des régions, et des articles 10 et 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que le législateur décrétoal, en exerçant sa compétence fiscale, pouvait prévoir une disposition complémentaire relative à la contestation des contraintes signifiées aux fins de percevoir effectivement les redevances établies par voie de décret.

A.3. Conformément aux arrêts de la Cour d'arbitrage du 13 janvier 1994, la compétence fiscale implique également celle de prévoir des majorations d'impôt, de sorte qu'il est permis de prévoir des règles complémentaires, à édicter proportionnellement, relatives à la contestation d'une contrainte visant à recouvrer l'imposition fiscale litigieuse. La disposition en cause se limite à indiquer le tribunal compétent pour trancher un litige précis et déterminé, ce que le Conseil d'Etat a jugé conforme aux règles répartitrices de compétences s'il est satisfait aux conditions de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

Selon le Gouvernement flamand, il serait satisfait à ces conditions. Le contentieux en matière fiscale se prête à un régime différencié dans les régions respectives, dès lors qu'il a une portée réduite et se limite notamment à la procédure de recouvrement d'une imposition spécifique, la « redevance d'inoccupation ». Une série de litiges potentiels seront, au niveau territorial, portés devant le même tribunal tant sur la base de la réglementation fédérale que sur la base de la réglementation régionale, et ce n'est que dans le cadre d'un nombre limité de litiges que la disposition en cause aura pour effet qu'un autre tribunal sera compétent du point de vue territorial. Du fait que la règle relative au recouvrement elle-même est limitée, l'incidence de la disposition litigieuse sur la compétence fiscale fédérale est, en tant que telle, marginale.

A.4. Ce faisant, le législateur décrétoal n'a pas agi de manière disproportionnée. Il n'était nullement déraisonnable que le législateur décrétoal estime, dans le cadre de sa compétence discrétionnaire, qu'un règlement clair et logique des litiges en matière de recouvrement exige un seul point de rattachement territorial, pour éviter toute confusion dans le chef du contribuable.

Le but n'était nullement d'interférer de quelque manière que ce soit avec la réglementation fédérale relative aux contestations fiscales, de sorte que les lois des 15 et 23 mars 1999 s'appliquent pleinement pour ce qui est de la fiscalité régionale en général et des « redevances d'inoccupation » en particulier. La Région flamande ajoute que la réglementation fédérale, telle qu'elle a été inscrite dans le Code judiciaire, était déjà auparavant – c'est-à-dire avant l'adoption des lois de mars 1999 - applicable au contentieux des « redevances d'inoccupation », exception faite pour les modalités de contestation d'une contrainte.

Position du Conseil des ministres

A.5. En ordre principal, le Conseil des ministres estime que la réponse à la question préjudicielle posée n'est pas utile pour trancher l'instance principale, parce qu'il n'est pas question d'un conflit entre deux procédures. En effet, le champ d'application et la finalité des deux procédures ne sont pas les mêmes : il existe une différence entre, d'une part, une procédure relative au contentieux en matière fiscale et, d'autre part, une procédure de recouvrement. En engageant une procédure relative au contentieux en matière fiscale, les parties demanderesse dans l'instance principale ont eu recours à une procédure de recouvrement, alors qu'à défaut de précisions en la matière dans le décret applicable et son arrêté d'exécution, elles auraient dû engager une procédure conformément à la procédure judiciaire ordinaire. Dans son arrêt n° 19/2001, la Cour d'arbitrage a estimé que la réglementation de droit commun relative au contentieux en matière fiscale est, en principe, applicable à toutes les impositions, et donc aussi aux impôts régionaux. En la matière, la compétence du juge doit être déterminée conformément aux articles 569, 32°, et 632 du Code judiciaire.

A.6. Pour autant que la Cour estimerait qu'il faille répondre à la question préjudicielle, le Conseil des ministres déclare que la disposition litigieuse viole l'article 146 de la Constitution. Il appartient à l'autorité fédérale de fixer la compétence matérielle et territoriale des cours et tribunaux.

En son article 1395, le Code judiciaire prévoit que toutes les demandes qui ont trait aux voies d'exécution sont portées devant le juge des saisies. La disposition litigieuse déroge à cette règle du fait qu'elle désigne le tribunal de première instance comme juge matériellement compétent. Pour ce qui est de la compétence territoriale, les dispositions applicables sont les articles 624, 632 ou 633 du Code judiciaire, qui utilisent d'autres critères de compétence que la disposition litigieuse.

A.7. Contrairement au Gouvernement flamand, le Conseil des ministres estime que la désignation du juge compétent pour examiner les contestations du contribuable à l'égard de la contrainte décernée par le fisc ne relève pas des compétences fiscales de la région, telles qu'elles sont prévues à l'article 170, § 2, de la Constitution. Les majorations d'impôt et les intérêts sont certes des éléments accessoires à la dette d'impôt, mais tel n'est pas le cas pour la procédure applicable aux contestations en droit relatives aux contraintes décernées par le fisc.

A.8. L'article 146 de la Constitution attribue les compétences relatives au pouvoir judiciaire exclusivement au législateur fédéral. Contrairement à ce que soutient le Gouvernement flamand, ces compétences incluent également celle de régler les pouvoirs des juridictions, comme l'ont déjà admis la Cour d'arbitrage et le Conseil d'Etat. En confiant, dans le cadre de la « redevance d'inoccupation », le contentieux en matière de contraintes au tribunal de première instance du lieu où est établi l'immeuble, le législateur décrétoal porte atteinte à la compétence que l'article 146 de la Constitution réserve à l'autorité fédérale.

A.9. Selon le Conseil des ministres, le recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 est impossible, étant donné que les conditions pour ce faire ne sont pas remplies en l'espèce.

La dérogation à la règle de droit commun n'étant pas motivée, le Conseil des ministres ne voit pas pourquoi la Région flamande devrait recourir aux pouvoirs implicites. Qui plus est, il est créé une insécurité juridique dans le chef des contribuables en question et leur protection juridique est minée.

En outre, la réglementation relative au contentieux en matière fiscale ne se prête pas à un régime différencié dans les régions respectives; il s'agit d'une matière nécessitant une règle uniforme.

Par ailleurs, l'incidence sur la compétence fédérale n'est pas marginale, mais substantielle. Le Conseil des ministres se réfère en la matière à la jurisprudence de la Cour contenue dans le considérant B.5.4 de l'arrêt n° 19/2001, dont il apparaît que, s'agissant de déterminer les compétences des cours et tribunaux, il peut seulement être admis que la règle adoptée par les régions n'a qu'une incidence marginale sur la compétence inscrite à l'article 146 de la Constitution si cette règle s'apparente étroitement à la règle fédérale. Il n'est pas satisfait à cette condition, du fait que le législateur décrétoal déroge, tant *ratione materiae* que *ratione loci*, à la règle contenue dans le Code judiciaire. L'incidence sur la compétence fédérale n'est dès lors pas minimale. De surcroît, la désignation du tribunal compétent pour trancher les litiges relatifs au recouvrement d'impôts est un élément important de la compétence fondée sur l'article 146 de la Constitution. En définissant la compétence matérielle et territoriale, le législateur décrétoal se meut en effet sur le terrain de l'organisation judiciaire. Enfin,

le Conseil des ministres ajoute que le nombre de litiges potentiels afférents à des contraintes décernées en vue de recouvrer la « redevance d'inoccupation » n'est pas marginal. Le fait que ces affaires, en vertu de la disposition en cause, ne sont pas introduites auprès des juges des saisies mais auprès des tribunaux de première instance a d'importantes implications pour la charge de travail de ces derniers.

En guise de conclusion, en cas d'inapplication des pouvoirs implicites – dont les conditions ne sont pas remplies en l'espèce –, les communautés et les régions ne peuvent, s'agissant de l'administration de la justice par le pouvoir judiciaire, exercer des compétences que si elles y ont été expressément habilitées par le législateur spécial. En ce qui concerne la réglementation de la procédure en matière de recouvrement fiscal, une telle habilitation n'a jamais été conférée.

- B -

La disposition en cause

B.1. Le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 a instauré, dans la Région flamande, une « redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations ».

Dans la question préjudicielle, le juge *a quo* interroge la Cour sur l'article 40, § 2, de ce décret, qui concerne la procédure de perception et de recouvrement de cette redevance et qui est libellé comme suit :

« En cas de non-paiement de la redevance, des intérêts ou des amendes administratives, le fonctionnaire chargé de la perception décerne une contrainte qui est signifiée par lettre recommandée ou par exploit d'huissier après que l'exequatur y ait été accordé. Les dispositions de la 5ème partie du Code judiciaire sont applicables à la contrainte.

Le redevable peut, par exploit d'huissier, former une opposition motivée citant le Gouvernement flamand à comparaître devant le tribunal de première instance du lieu où est situé le bien immeuble, dans les trente jours de la signification de la contrainte. L'opposition suspend l'exécution de la contrainte.

Les fonctionnaires chargés de la perception peuvent, avant le règlement définitif du litige visé à l'alinéa précédent, introduire une procédure en référé auprès du président du tribunal saisi du litige au premier degré de juridiction, tendant à faire condamner le redevable au paiement d'une provision pour le montant réclamé par la contrainte. »

Il ressort de la formulation de la question préjudicielle et des motifs de la décision de renvoi que le juge *a quo* n'interroge la Cour que sur la compatibilité de l'alinéa 2 de ce paragraphe avec les dispositions répartitrices de compétences et en particulier avec

l'article 146 de la Constitution, en tant que cette disposition constitutionnelle réserve au législateur fédéral la matière de l'organisation judiciaire.

Quant à la recevabilité de la question préjudicielle

B.2. Le Gouvernement flamand et le Conseil des ministres contestent la recevabilité de la question préjudicielle parce que la réponse à celle-ci ne serait d'aucune utilité pour trancher le litige au fond. Devant le juge *a quo*, en effet, c'est la « redevance » elle-même qui est contestée sur le plan du droit fiscal, et le décret du 22 décembre 1995 ne prévoit pas de règles de procédure spécifiques pour ce type de contestations. Le litige n'est donc nullement, selon ces parties, un litige s'inscrivant dans le cadre de la procédure de recouvrement, pour laquelle le législateur décretaal a prévu, à l'article 40, § 2, du décret précité, la possibilité de faire opposition à la contrainte décernée par le fonctionnaire chargé du recouvrement de la « redevance », puisque les parties requérantes dans l'instance principale ont procédé, sous réserve il est vrai, au paiement volontaire de celle-ci.

B.3. Il appartient en principe au juge *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis. Dès lors que le juge *a quo* a déjà déclaré applicable l'article 40, § 2, du décret précité, la Cour est tenue de répondre à la question préjudicielle.

L'exception du Gouvernement flamand et du Conseil des ministres est rejetée.

Quant au fond

B.4. La disposition en cause règle la procédure d'opposition du contribuable à une contrainte décernée par le fonctionnaire compétent à cette fin en cas de non-paiement de la « redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations », des intérêts et de l'amende administrative.

Sa conformité avec les règles répartitrices de compétences n'est mise en cause qu'en tant qu'elle désigne le tribunal de première instance du lieu où est situé le bien immeuble comme

juridiction compétente qui connaît de l'opposition motivée et en ce qu'elle réglerait ainsi la compétence matérielle et territoriale des tribunaux.

B.5.1. La « redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations », telle qu'elle est prévue dans le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, a été instaurée par la Région flamande en vertu de la compétence fiscale générale accordée aux régions par l'article 170, § 2, de la Constitution.

B.5.2. Cette compétence fiscale générale ne permet pas à la région d'édicter des règles relatives à la compétence des juridictions et à la procédure applicable devant celles-ci. En vertu des articles 145 et 146 de la Constitution, c'est au législateur fédéral seul qu'il appartient de définir les compétences des juridictions. Le pouvoir de fixer les règles de procédure devant les juridictions appartient au législateur fédéral en vertu de sa compétence résiduaire.

B.5.3. Toutefois, en vertu de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, les décrets peuvent porter des dispositions de droit relatives à des matières pour lesquelles les Conseils ne sont pas compétents, dans la mesure où ces dispositions sont nécessaires à l'exercice de leur compétence. Depuis la modification de l'article 19, § 1er, de la même loi spéciale du 8 août 1980 par la loi spéciale du 16 juillet 1993, les régions peuvent invoquer aussi l'article 10 pour régler des matières que la Constitution a réservées au législateur fédéral. Il est requis à cette fin que la réglementation adoptée puisse être considérée comme nécessaire à l'exercice des compétences de la région, que la matière se prête à un régime différencié et que l'incidence des dispositions en cause sur cette matière ne soit que marginale.

B.6.1. En ce qu'il dispose que le redevable peut former opposition devant le tribunal de première instance, le législateur décrétoal n'a fait que rappeler la plénitude de compétence de ce tribunal, consacrée par l'article 568 du Code judiciaire, sans déroger en rien au droit commun. L'alinéa 1er de l'article 40, § 2, du décret du 22 décembre 1995 renvoie, en effet, aux dispositions de la cinquième partie du Code judiciaire qui contiennent les règles relatives

aux voies d'exécution et à la compétence du juge des saisies, lequel fait partie du tribunal de première instance. Le législateur décretaal n'a donc en rien réglé la compétence matérielle de ce tribunal.

B.6.2. En ce qu'il désigne comme territorialement compétent le tribunal du lieu où est situé le bien immeuble, le législateur décretaal déroge à l'article 632 du Code judiciaire. Cette disposition, tant dans sa version ancienne que dans celle qui provient de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale, rend compétent le juge du lieu du bureau de perception.

B.6.3. La « redevance » relative à l'inoccupation d'un immeuble est une taxe régionale qui dépend de l'état d'un immeuble, tel qu'il est constaté par l'autorité locale. Le législateur décretaal a pu estimer nécessaire à l'exercice de sa compétence fiscale de rendre compétent le juge de la situation du bien, qui est le juge généralement compétent pour tout litige relatif à un immeuble (article 629 du Code judiciaire). La question de la compétence territoriale de la juridiction qui peut être saisie de l'opposition à contrainte mentionnée dans la disposition en cause se prête à un traitement différencié. Par ailleurs, eu égard à la portée limitée du contentieux concerné, l'incidence de la disposition en cause sur la compétence territoriale des juridictions fixée par le législateur fédéral n'est que marginale.

Cette mesure satisfait aux exigences auxquelles est subordonné le recours à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 40, § 2, du décret de la Région flamande du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 ne viole pas les règles qui déterminent les compétences respectives de l'Etat, des communautés et des régions.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 14 mai 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts