

Numéro du rôle : 3187
Arrêt n° 141/2005 du 13 septembre 2005

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 161, 1°bis, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, 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 et procédure*

Par jugement du 26 novembre 2004 en cause de l'Université catholique de Louvain contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 7 décembre 2004, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 161, 1<sup>o</sup>bis, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, interprété comme réservant aux universités dépendant des Communautés, à l'exclusion des universités libres subventionnées par les Communautés, l'enregistrement gratuit des jugements et des arrêts portant leur condamnation, viole-t-il les articles 10, 11, 24, § 4, et 172 de la Constitution en ce qu'il crée une différence de traitement entre ces deux catégories d'universités sans qu'apparaissent des motifs objectifs et raisonnables justifiant pareille différence ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'Université catholique de Louvain, dont le siège est établi à 1348 Ottignies, place de l'Université 1;
- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 22 juin 2005 :

- ont comparu :
  - . Me J. Bourtembourg, avocat au barreau de Bruxelles, pour l'Université catholique de Louvain;
  - . Me A. Gillet, avocat au barreau de Nivelles, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke 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*

L'Université catholique de Louvain (U.C.L.) a introduit devant le Tribunal de première instance de Bruxelles une procédure contre l'Etat belge tendant au remboursement de droits d'enregistrement payés du chef de jugements portant condamnation de sommes à sa charge.

Selon l'U.C.L., l'article 161, 1<sup>o</sup>*bis*, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe doit être interprété en ce sens qu'elle bénéficie de l'exemption du droit d'enregistrement. A défaut de cette interprétation conforme, il existerait une différence de traitement injustifiée entre les universités qui dépendent des communautés et les universités libres subventionnées, alors que ces dernières sont des services publics fonctionnels qui, comme les universités dépendant des communautés, sont organisés pour les besoins de tout ou partie de la population en vue d'assumer une mission d'intérêt général.

L'U.C.L. suggère dès lors, pour autant que de besoin, de poser à la Cour une question préjudicielle et, à titre subsidiaire, demande la condamnation de l'Etat à des dommages et intérêts, pour cause d'inconstitutionnalité fautive de la disposition en cause.

Estimant que les travaux préparatoires n'indiquent pas une justification raisonnable au champ d'application de l'article 161, 1<sup>o</sup>*bis*, précité, le juge *a quo* a décidé de poser à la Cour la question préjudicielle reprise plus haut.

### III. *En droit*

- A -

A.1.1. Dans son mémoire, le Conseil des ministres expose que l'exemption portée par l'article 161, 1<sup>o</sup>*bis*, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe - introduit par la loi du 22 décembre 1989 portant des dispositions fiscales - se justifie par la volonté de mettre fin à la situation dans laquelle l'Etat, créancier des droits dus sur les arrêts et jugements, se réclame à lui-même les droits d'enregistrement, le législateur ayant estimé devoir assimiler à l'Etat les communautés et les régions, ainsi que les établissements publics de l'Etat, des régions et des communautés, qui sont assimilés, pour l'application des lois fiscales, aux institutions qui les créent.

A.1.2. Cette disposition d'exemption, qui est de stricte interprétation et ne laisse aucune marge d'interprétation, repose sur un critère objectif et pertinent. En effet, les universités libres, d'origine privée et disposant de sources de financement qui ne sont pas uniquement publiques, ne répondent pas aux conditions nécessaires - la création par la loi, le décret ou l'ordonnance, la personnalité juridique et le contrôle de l'autorité instituante - au statut d'établissement public. Et les dispositions légales qui ont été prises à l'égard des universités libres ne modifient pas leur statut au regard de la notion d'établissement public.

Dès lors, même si les universités poursuivent toutes une même finalité d'enseignement, elles diffèrent cependant institutionnellement, relevant tantôt des pouvoirs publics, tantôt d'une organisation privée, et cette différence dans leurs statuts justifie l'exemption des universités qui dépendent des communautés et l'absence de cette exemption pour les universités subventionnées.

A.2.1. Dans son mémoire, l'U.C.L. expose qu'il n'existe aucune indication du but poursuivi par l'enregistrement gratuit. Si l'on admettait que la disposition en cause résulte d'une assimilation du point de vue fiscal à la communauté, elle-même assimilée à l'Etat, en raison de la mission de service public assumée par ces entités, l'exemption en cause apparaîtrait alors comme une « compensation » entre la rémunération de service public de la justice et la charge de service public assumée par la communauté.

Or, cette justification n'est pas raisonnable. Il n'existe en effet aucune loi, ni aucun principe général de droit, qui, de manière générale, exonérerait de tout impôt l'Etat, les communautés et les régions. Par ailleurs, le but de la perception de droits d'enregistrement n'est pas de « rémunérer » le service rendu par la justice : les droits d'enregistrement ne constituent nullement des redevances, mais des impôts, dont le but est purement fiscal.

A.2.2. Si la différence de traitement entre universités repose sur un critère objectif, cette différence n'est cependant pas pertinente. En effet, il a été jugé dans l'arrêt n° 27/95 de la Cour que la simple différence

de statut entre universités ne suffit pas à justifier une différence de traitement entre les universités de communauté et les universités libres. A supposer, subsidiairement, que puisse être retenu l'objectif de « rémunération » de service rendu par la justice, la différence de traitement ne serait pas davantage justifiée, puisque les universités libres assument comme les universités de communauté une mission de service public dans un sens fonctionnel, soit des services organisés pour les besoins de tout ou partie de la population en vue d'assumer une mission d'intérêt général.

A.2.3. Enfin, la différence de traitement critiquée est en tout état de cause disproportionnée, puisqu'elle allège les charges qui incombent normalement aux universités, de sorte qu'elle place les universités de communauté dans une situation plus favorable que les universités libres au plan de leur financement.

A.3.1. Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres estime que, s'il est acquis qu'il n'existe aucun principe général qui exonère l'Etat de tout impôt, l'article 172 de la Constitution autorise cependant le législateur à établir des exemptions ou modérations d'impôts, de sorte que la constitutionnalité formelle de la disposition en cause est établie.

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, il existe des différences objectives raisonnables entre les différents pouvoirs organisateurs : parmi les neuf établissements universitaires en Communauté française, cinq ne dépendent pas organiquement de la Communauté française et sont des personnes juridiques de droit privé. Ainsi, le Conseil d'Etat a toujours estimé que les décisions des universités libres en matière de personnel ne pouvaient être considérées comme des actes posés par des autorités administratives au sens de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; il se déclarait dès lors incompétent au profit des juridictions de l'ordre judiciaire pour connaître des litiges en cause.

Le raisonnement de la partie adverse ne peut être suivi car il assimile complètement le service public fonctionnel au service public organique, alors qu'il existe entre eux une différence essentielle de finalité, à savoir la réalisation du service public qui en constitue l'unique finalité en cas de service public organique, et la réalisation de l'objectif propre à cette institution - l'enseignement catholique pour l'Université catholique de Louvain, ou la création de profits pour une entreprise commerciale - en cas de service public fonctionnel.

A.3.3. La disposition en cause est justifiée par le fait que le législateur a estimé devoir assimiler les communautés et régions à l'Etat fédéral et que les établissements publics de l'Etat, des régions et des communautés bénéficient de la même exemption parce que ces organismes sont assimilés, pour l'application de la loi fiscale, aux institutions qui les créent.

Cette justification est renforcée ici par le fait que les établissements de la Communauté française doivent respecter le prescrit constitutionnel d'assurer un enseignement pour tous et fournir un service public qui y correspond, obligation qui ne pèse pas sur les universités libres.

A.4.1. Dans son mémoire en réponse, l'U.C.L. estime qu'il ne suffit pas d'arguer des différences objectives entre des établissements d'enseignement pour justifier une différence de traitement, mais qu'il faut démontrer que dans la matière réglée, cette différence de traitement est pertinente.

A.4.2. En ce qui concerne la thèse du Conseil des ministres, à savoir le financement « forfaitaire » du service public de la justice par des personnes qui jouissent d'un financement public, l'U.C.L. rappelle d'abord, comme dans son mémoire, que le principe d'assujettissement de tous à l'impôt implique que le caractère de personne publique n'est pas pertinent pour justifier la différence de traitement, d'autant plus que ne sont pas visées par l'exemption les provinces ou les communes. Par ailleurs, les droits d'enregistrement ne constituent pas des redevances, mais ont un but strictement fiscal. Même si la finalité de financement public de l'exemption devait être retenue, on ne saurait omettre ni que les universités libres assument la même mission de service public que les universités de communauté, ni qu'elles jouissent d'allocations publiques. Enfin, la mesure est disproportionnée, en tant qu'elle allège les charges qui incombent normalement aux universités des communautés, plaçant ainsi les universités libres dans une situation plus défavorable au niveau de leur financement.

- B -

*Quant à la disposition en cause*

B.1.1. En vertu des articles 19, 1<sup>o</sup>, 142 et suivants du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, un droit d'enregistrement est dû sur les jugements et arrêts portant condamnation à des sommes ou valeurs mobilières dépassant 12.500 euros.

B.1.2. L'article 161, 1<sup>o</sup>*bis*, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe prévoit que l'enregistrement est gratuit pour :

« les jugements et arrêts portant condamnation de l'Etat, des Communautés et des Régions, des établissements publics de l'Etat et des organismes des Communautés et des Régions ».

B.2.1. Cette disposition est soumise à l'examen de la Cour. Elle a été introduite par l'article 169 de la loi du 22 décembre 1989 portant des dispositions fiscales.

Ayant pour buts essentiels de « permettre la modernisation de la formalité de l'enregistrement » (*Doc. parl.*, Sénat, 1989-1990, n<sup>o</sup> 806-1, p. 1) et de « satisfaire à certaines revendications des notaires et des huissiers de justice » (*ibid.*), la loi du 22 décembre 1989 a modifié, après la loi du 19 juin 1986, les règles relatives à la perception et au recouvrement des droits d'enregistrement sur les jugements et arrêts, le « droit de condamnation » étant considéré comme une « rémunération du service rendu par la justice » (*ibid.*, p. 29).

B.2.2. Dans le cadre de cette simplification des règles de perception et de l'amélioration des règles de recouvrement des droits de condamnation, l'exposé des motifs signalait que « l'article 169 du projet a pour objet de rendre les jugements et arrêts rendus contre l'Etat, les Régions, les Communautés et les établissements publics d'Etat, des Régions et des Communautés dorénavant exempts du droit de condamnation » (*ibid.*, p. 34).

B.2.3. Suite à une question parlementaire posée sur la *ratio legis* de la non-exonération des jugements et arrêts portant condamnation des pouvoirs locaux, il a été répondu que :

« L'exonération des droits de condamnation prévue à l'article 161, 1°*bis*, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe se justifie pour les deux raisons suivantes :

1° il est mis fin à la situation suivant laquelle l'Etat, créancier des droits dus sur les arrêts et jugements, se réclame à lui-même les droits d'enregistrement;

2° le législateur a estimé devoir, dans le cas d'espèce, assimiler les Communautés et les Régions à l'Etat central.

Les établissements publics de l'Etat, des Régions et des Communautés bénéficient de la même exemption parce que ces organismes sont assimilés, pour l'application des lois fiscales, aux institutions qui les créent.

Compte tenu du fait que les pouvoirs locaux restent soumis au contrôle de tutelle et que le droit de condamnation garde à leur égard son caractère général de rémunération du service rendu par la Justice, il est logique qu'ils restent exclus de l'exonération des droits d'enregistrement prévue pour l'Etat, les Régions et les Communautés » (*Questions et Réponses*, Chambre, 1990-1991, question n° 629 du 17 octobre 1990, p. 11.700).

#### *Quant au fond*

B.3. La Cour est interrogée sur la compatibilité avec les articles 10, 11, 24, § 4, et 172 de la Constitution de la différence de traitement qui existerait entre les universités, si la disposition en cause est interprétée comme réservant aux universités dépendant des communautés, à l'exclusion des universités libres subventionnées par les communautés, l'enregistrement gratuit des jugements et des arrêts portant leur condamnation.

B.4. Les universités sont des établissements d'enseignement au sens de l'article 24, § 4, de la Constitution. Elles doivent dès lors toutes être traitées de manière égale, à moins qu'il n'existe entre elles des différences objectives permettant de justifier un traitement différent.

B.5. En vertu de l'article 172, alinéa 2, de la Constitution, le législateur est autorisé à établir des exemptions ou modérations d'impôts.

Il ne peut toutefois, en établissant une exemption fiscale au profit de certains redevables, méconnaître le principe d'égalité et de non-discrimination garanti par les articles 10, 11 et 24, § 4, de la Constitution.

B.6.1. En prévoyant l'enregistrement gratuit des jugements et arrêts portant condamnation des organismes des communautés, la disposition litigieuse a pour effet de créer une différence de traitement entre les universités qui dépendent des communautés et les universités libres subventionnées par les communautés, puisque seules les premières sont exemptées du droit de condamnation.

B.6.2. Cette différence de traitement repose sur un critère objectif.

En effet, même si elles assument une mission d'enseignement, les universités créées par les communautés et les universités libres subventionnées diffèrent d'un point de vue organique, puisque les universités de communauté sont organiquement des services de droit public, tandis que les universités libres sont des personnes morales de droit privé qui assument une fonction de service public.

B.6.3. Si cette différence de statuts ne suffit pas en soi à justifier toute différence de traitement entre universités, elle peut cependant justifier la pertinence d'une différence de traitement relative à une exemption fondée sur le statut de certaines personnes, établissements ou organismes, comme cela résulte de la justification exposée en B.2.3.

Cette justification, certes donnée postérieurement à l'adoption de la disposition en cause, est toutefois directement liée, d'une part, à la volonté de simplification de la perception des droits d'enregistrement sur les jugements et arrêts et, d'autre part, à la philosophie du droit de condamnation, conçu depuis l'origine comme une « rémunération du service rendu par la justice » (*Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 135/2, p. 4, et n° 135/3, p. 7; *Doc. parl.*, Sénat,

1989-1990, n° 806-1, pp. 29 et 32, et n° 806-3, p. 36; *Doc. parl.*, Chambre, 1989-1990, n° 1026/5, p. 52), ces deux éléments étant traduits dans les modifications portées par la loi du 22 décembre 1989 précitée.

B.6.4. Compte tenu de ce qui précède, le législateur a pu raisonnablement estimer qu'il ne s'imposait pas d'étendre l'enregistrement gratuit à des établissements privés, même si ceux-ci assument, à certains égards, une mission de service public.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 161, 1<sup>o</sup>*bis*, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ne viole pas les articles 10, 11, 24, § 4, et 172 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 13 septembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior