

Numéro du rôle : 4605
Arrêt n° 178/2009 du 12 novembre 2009

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 18 et 31, 1^o, du décret flamand du 30 juin 2000 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2000, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et P. Martens, et des juges M. Melchior, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, E. Derycke et T. Merckx-Van Goey, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 7 janvier 2009 en cause de Mariette De Beule contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 9 janvier 2009, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 18 et 31, 1^o, du décret du 30 juin 2000 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2000 (*Moniteur belge* du 17 août 2000) violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que ces dispositions décrétales contiennent une mesure rétroactive et violent ainsi le principe de la sécurité juridique applicable à tous les citoyens, sans que puisse être invoquée pour ce faire une justification objective et raisonnable ? ».

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire.

A l'audience publique du 22 septembre 2009 :

- a comparu Me S. Carton *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
- le juge T. Merckx-Van Goey et le président P. Martens ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Feu Florent Buyl, auteur de l'appelante actuelle devant la juridiction *a quo*, a introduit le 27 janvier 2000 une réclamation contre une taxe d'inoccupation qui avait été déclarée exécutoire le 20 décembre 1999 et dont l'avis d'imposition avait été envoyé le 21 décembre 1999. Le fonctionnaire délégué a rejeté la réclamation le 1er décembre 2000 comme étant irrecevable parce qu'elle n'avait pas été introduite dans le délai d'un mois.

Florent Buyl a demandé devant le Tribunal de première instance l'annulation de cette décision du fonctionnaire délégué ainsi que de la taxe, mais le Tribunal a déclaré cette action irrecevable par un jugement du 15 décembre 2006.

Florent Buyl a interjeté appel de ce jugement. Mariette De Beule poursuit l'instance devant la Cour d'appel de Bruxelles en sa qualité de veuve et d'héritière de Florent Buyl, décédé entre-temps. L'appelante conteste le fait que l'avis d'imposition ait été envoyé le 21 décembre 1999. Elle fait valoir que l'administration reste en défaut de prouver que cet avis aurait été envoyé par lettre recommandée, bien que ce mode d'envoi soit prescrit par l'article 4 de l'arrêté royal du 22 août 1934.

La Cour d'appel fait observer que l'article 18 du décret du 30 juin 2000 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2000 prescrit pour la première fois qu'une réclamation doit être introduite à « peine de caducité [lire : déchéance] » dans le mois et que cette règle a été instaurée avec effet rétroactif au 1er janvier 2000 en vertu de l'article 31, 1^o, de ce décret.

La Cour d'appel s'interroge sur cet effet rétroactif. Avant l'entrée en vigueur de la disposition modificative, aucun délai prescrit à peine de déchéance ne s'appliquait en matière de taxe d'occupation en Région flamande pour introduire une réclamation contre cette taxe. Pour la Cour d'appel, la question se pose de savoir si la rétroactivité n'a pas eu pour effet de créer une inégalité entre, d'une part, les redevables de la taxe dont le droit de réclamation contre la taxe d'occupation s'éteignait à partir du 1er janvier 2000, mais avant la publication du décret précité du 30 juin 2000 au *Moniteur belge* du 17 août 2000 et, d'autre part, les redevables de la taxe dont le droit de réclamation s'éteignait après la publication de ce décret.

La Cour doute que l'objectif du législateur décrétoal de procéder à l'uniformisation des réglementations fiscales régionales et fédérales puisse être considéré comme une justification objective et raisonnable de la rétroactivité et pose d'office la question préjudicielle citée plus haut.

III. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement flamand

A.1. Le Gouvernement flamand, qui est la seule partie à avoir introduit un mémoire, fait observer que l'article 39, § 2, originaire du décret de la Région flamande du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, de même que l'article 39, § 2, modifié par l'article 18 du décret du 30 juin 2000, prévoyait un délai de trente jours pour introduire un recours administratif contre la cotisation établie.

La circonstance que ce délai n'était pas prescrit à l'origine à peine de déchéance n'empêche pas, selon le Gouvernement flamand, que ce délai soit effectivement une exigence de recevabilité. En effet, dans le cadre de la législation fiscale, un recours administratif doit s'accomplir « utilement », donc dans le délai fixé par le décret.

L'article 1385*undecies* du Code judiciaire dispose clairement que pour les contestations visées à l'article 569, alinéa 1er, 32°, de ce Code, l'action n'est admise que si le redevable a introduit préalablement le recours administratif organisé.

A.2. Le Gouvernement flamand estime que les articles 18 et 31, 1°, du décret du 30 juin 2000 ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, dès lors que les redevables ont toujours été tenus d'introduire leur réclamation dans le délai prescrit à peine d'irrecevabilité.

La rétroactivité de la modification décrétoale précitée ne viole pas davantage le principe de la sécurité juridique, puisque le Gouvernement flamand considère qu'il est évident que même en application de l'article 39, § 2, originaire du décret du 22 décembre 1995, la réclamation du redevable aurait dû être déclarée irrecevable.

A.3. Le Gouvernement flamand conclut que les dispositions en cause n'entraînent pas la discrimination évoquée dans la question préjudicielle.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle concerne les articles 18 et 31, 1^o, du décret flamand du 30 juin 2000 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2000.

L'article 18 de ce décret du 30 juin 2000 dispose :

« Dans l'article 39 du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, le § 2 modifié par les décrets des 8 juillet 1996 et 7 juillet 1998, est remplacé par les dispositions suivantes :

‘ § 2. Le redevable peut interjeter appel auprès du Gouvernement flamand par une requête motivée dans les trente jours calendaires de l'envoi de l'imposition. Sous peine de caducité [lire : déchéance], cette requête doit être introduite par lettre recommandée dans [le] mois de la date d'envoi de l'imposition. [...]

[...] ’ ».

L'article 31, 1^o, de ce décret du 30 juin 2000 dispose :

« Le présent décret entre en vigueur le 1er juillet 2000 à l'exception :

1^o des articles 2 à 7 inclus, 12, 13 et 14, 18 et 19, 23 et 24 qui produisent leurs effets le 1er janvier 2000; ».

B.1.2. Auparavant, l'article 39, § 2, alinéa 1er, du décret du 22 décembre 1995, tel qu'il a été modifié par les décrets des 8 juillet 1996 et 7 juillet 1998, disposait :

« Le redevable peut interjeter appel auprès du Gouvernement flamand par une requête motivée, dans les 30 jours de calendrier de l'envoi de l'imposition. Il joint à la requête toutes les pièces probantes tendant à appuyer ses objections. Le Gouvernement flamand réclame, le cas échéant, les données et/ou les pièces qui manquent, dans les 30 jours calendrier de la réception de la requête. Le redevable dispose d'un délai de 30 jours de calendrier pour produire les données et/ou les pièces qui font défaut ».

Le délai précité de trente jours pour introduire une réclamation a été porté à trois mois par décret du 7 mai 2004.

B.2. Le juge *a quo* demande si les articles 18 et 31, 1^o, du décret précité du 30 juin 2000 portent atteinte de manière discriminatoire au principe de la sécurité juridique à l'égard de la catégorie de personnes qui, comme l'appelante dans le litige au fond, ont introduit une réclamation contre la taxe d'inoctation après le 1er janvier 2000, mais en dehors du délai prescrit, et qui, en raison de l'effet rétroactif des dispositions en cause au 1er janvier 2000, sont confrontées au fait que leur réclamation est rejetée comme étant irrecevable.

B.3. Le décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 instaure une taxe destinée à combattre l'inoctation et le délabrement des bâtiments et habitations. L'article 39, § 2, de ce décret prévoit qu'un recours administratif peut être introduit par le redevable auprès du Gouvernement flamand et impose notamment le délai dans lequel la réclamation contre la cotisation fiscale doit être introduite.

B.4. Depuis la modification de l'article 39, § 2, alinéa 1er, précité par l'article 18 du décret du 30 juin 2000, il est précisé que la réclamation contre la taxe d'inoctation doit, « à peine de caducité [lire : déchéance] », s'effectuer « par lettre recommandée », et ce « dans [le] mois de la date d'envoi de l'imposition ».

B.5. Le décret du 30 juin 2000 a été publié au *Moniteur belge* du 17 août 2000. La modification de l'article 39 du décret du 22 décembre 1995 s'effectue avec effet rétroactif en ce que cette modification entre en vigueur le 1er janvier 2000, en vertu de l'article 31, 1^o, du décret du 30 juin 2000.

B.6. La non-rétroactivité des lois est une garantie ayant pour but de prévenir l'insécurité juridique. Cette garantie exige que le contenu du droit soit prévisible et accessible, de sorte que le justiciable puisse prévoir, à un degré raisonnable, les conséquences d'un acte déterminé au moment où cet acte est accompli.

La rétroactivité peut uniquement être justifiée lorsqu'elle est indispensable à la réalisation d'un objectif d'intérêt général.

B.7. Dans les travaux préparatoires du décret du 30 juin 2000, il a été mentionné que « la modification actuelle a, partant, pour effet que les dispositions de l'article 39, § 2, sont rendues conformes à la loi précitée du 23 mars 1999 [relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale] et constitue par conséquent aussi une impulsion en vue de l'uniformisation des réglementations fiscales régionales et fédérales » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1999-2000, nr. 277-1, p. 12).

B.8.1. Un tel objectif peut justifier que le législateur décréteil précise que le délai d'un mois dans lequel le recours doit être introduit est prévu « sous peine de déchéance », cette mention ne modifiant en rien la situation juridique des contribuables puisque la fixation d'un délai dans lequel un recours administratif organisé contre une cotisation fiscale doit être introduit est, de par sa nature, une exigence dont le non-respect entraîne l'irrecevabilité de la réclamation.

B.8.2. Le législateur décréteil peut également décider qu'à l'avenir les recours doivent être introduits par lettre recommandée mais rien ne justifie que cette exigence s'applique avec effet rétroactif.

B.8.3. Enfin, rien ne peut justifier, ni pour le passé ni pour l'avenir, que le délai d'un mois commence à courir à partir de la « date d'envoi de l'imposition », une telle disposition restreignant de manière disproportionnée les droits de défense du contribuable, ainsi que la Cour l'a jugé dans son arrêt n° 85/2007 du 7 juin 2007.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse affirmative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 18 et 31, 1°, du décret flamand du 30 juin 2000 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 2000 violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ont un effet rétroactif.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 12 novembre 2009.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt