

Numéro du rôle : 6529
Arrêt n° 122/2017 du 19 octobre 2017

A R R E T

---

*En cause* : les questions préjudicielles concernant l'article 27ter, § 2, alinéa 1er, et § 3, du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, posées par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents E. De Groot et J. Spreutels, et des juges L. Lavrysen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président E. De Groot,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

## I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

Par arrêt du 15 avril 2015 en cause de René Eyckens contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 octobre 2016, la Cour d'appel de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

1. « L'article 27ter, § 2, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il dispose que le délai de décision commence à courir à compter de la date de remise à la poste de la lettre recommandée portant demande de remise ou de diminution de l'amende administrative ou portant demande de report de paiement ? »;

2. « L'article 27ter, § 3, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la règle prévue dans cette disposition, selon laquelle la réclamation est réputée fondée en l'absence d'une décision dans les six mois, est uniquement applicable aux amendes administratives en matière de redevance sur le lisier et ne s'applique pas aux amendes administratives en matière d'impôts d'Etat ? ».

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me B. Martel et Me K. Caluwaert, avocats au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire.

Par ordonnance du 21 juin 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. Derycke, en remplacement du juge L. Lavrysen, légitimement empêché à cette date, et J.-P. Snappe, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 12 juillet 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 12 juillet 2017.

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

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

R. Eyckens a introduit, devant la Cour d'appel de Bruxelles, un recours contre un jugement rendu le 6 décembre 2011 par le Tribunal de première instance de Bruxelles. Le litige concerne une contrainte décernée à son encontre le 20 septembre 2010, ayant pour objet une amende administrative de 62 996,65 euros infligée pour surfumage au cours des années de production 2003, 2004 et 2005. Cette amende a été infligée le 9 mars 2007 et notifiée le jour-même par lettre recommandée. R. Eyckens a introduit une réclamation le 23 mars 2007, en demandant, par la même occasion, un report et un échelonnement du paiement et en mentionnant que la brièveté du délai prévu pour introduire une réclamation l'avait empêché de motiver sa réclamation. Le 4 avril 2007, la « Mestbank » a prolongé d'un mois au maximum le délai d'introduction d'une demande motivée de remise ou de réduction de l'amende et a marqué son accord pour un report de paiement jusqu'à ce que la réclamation ait été traitée. Par courrier recommandé du 3 mai 2007, reçu par la « Mestbank » le 7 mai 2007,

R. Eyckens a introduit une nouvelle réclamation motivée. Le 6 novembre 2007, la « Mestbank » a rejeté la demande de remise ou de réduction de l'amende et a donné son autorisation pour échelonner le paiement de l'amende sur trois ans. Faute de paiement, une contrainte a été décernée. R. Eyckens a fait opposition à cette contrainte devant le Tribunal de première instance de Bruxelles. Le Tribunal de première instance a déclaré l'opposition recevable mais non fondée.

R. Eyckens fait valoir que ce n'est que le 6 novembre 2007 que la « Mestbank » a pris une décision sur sa demande de remise envoyée par courrier recommandé le 3 mai 2007. Selon R. Eyckens, cette décision a été prise en dehors du délai de six mois prévu par l'article 27ter, § 2, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais (ci-après : le décret du 23 janvier 1991), de sorte qu'il doit être irréfragablement présumé que sa demande a été acceptée. La Cour d'appel de Bruxelles a soulevé d'office la question de la constitutionnalité de l'article 27ter, § 2, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1991, en ce qu'en vertu de cet article, le délai de décision de six mois prend cours à un moment où la « Mestbank » ne peut pas encore avoir connaissance du contenu de la réclamation. La Cour d'appel constate que la Cour constitutionnelle a jugé, dans son arrêt n° 85/2007 du 7 juin 2007, que l'article 39 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 était contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le délai de recours débute à compter de la date d'envoi de l'avertissement-extrait de rôle et donc à un moment où le redevable ne peut pas encore avoir connaissance du contenu de l'avertissement-extrait de rôle. La Cour d'appel pose dès lors les deux questions préjudicielles reproduites plus haut.

### III. *En droit*

- A -

#### *Quant à la recevabilité*

A.1. En ce qui concerne la première question préjudicielle, le Gouvernement flamand fait tout d'abord valoir qu'elle est irrecevable. Ni la question préjudicielle, ni la décision de renvoi ne permettraient de distinguer de manière suffisamment sûre les catégories de personnes qui font l'objet de la différence de traitement qui découlerait de la disposition en cause et de comprendre en quoi cette disposition ferait naître une différence de traitement qui serait discriminatoire.

#### *Quant au fond*

A.2. Selon le Gouvernement flamand, la première question préjudicielle concerne une différence de traitement entre, d'une part, la catégorie des personnes à l'égard desquelles le délai de décision prévu dans le cas d'un recours administratif introduit contre une amende infligée en vertu du décret du 23 janvier 1991 débute à la date du dépôt de la réclamation à la poste et, d'autre part, la catégorie des personnes à l'égard desquelles le délai fixé pour prendre une décision, à la suite d'un recours administratif introduit contre un autre acte administratif, débute au moment où l'instance de recours prend effectivement connaissance du contenu de la réclamation. Selon le Gouvernement flamand, il n'est pas question de discrimination.

A.3. Le législateur décréte dispose d'un large pouvoir d'appréciation en matière de protection de l'environnement et il n'y aurait violation du principe d'égalité que s'il existait un rapport manifestement déraisonnable entre les moyens employés et le but visé, ce qui, selon le Gouvernement flamand, n'est pas le cas.

A.4. Le Gouvernement flamand renvoie aux arrêts n<sup>os</sup> 166/2005, 34/2006, 85/2007, 123/2007, 162/2007 et 178/2009 de la Cour, par lesquels celle-ci a jugé que le principe d'égalité est violé si un délai de procédure débute, pour le justiciable, au moment de l'envoi d'une décision. Le Gouvernement flamand souligne la différence par rapport à la règle instaurée par la disposition en cause, qui ne vise pas le justiciable et qui ne fixe pas non plus un délai de recours. Le délai prévu par la disposition en cause s'applique à l'égard de l'administration et doit donc être apprécié du point de vue de l'administration.

A.5. Le Gouvernement flamand conteste le fait qu'il serait porté une atteinte disproportionnée aux droits de défense de l'administration concernée. En outre, les sanctions administratives infligées en vertu du décret du 23 janvier 1991 et les actes administratifs qui en découlent peuvent être attaqués devant des juridictions qui satisfont à toutes les exigences de l'article 6 de la Convention européenne des droits de l'homme.

Le législateur décrétoal a fait usage du large pouvoir d'appréciation dont il dispose en matière de protection de l'environnement afin d'éviter qu'une insécurité juridique puisse peser sur le justiciable en ce qui concerne les moments où le délai de traitement de la demande de remise ou de réduction de l'amende prend cours et prend fin. Le fait de prendre pour point de départ du délai de décision un événement incertain dans le temps, comme, par exemple, la réception de la demande par la « Mestbank », ferait précisément naître une insécurité juridique pour le justiciable. Enfin, le Gouvernement flamand rappelle que la « Mestbank » dispose d'un délai de six mois pour prendre une décision. En outre, l'administration peut elle-même décider de prolonger une fois ce délai d'une période supplémentaire de six mois.

A.6. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, la différence de traitement en cause découle des compétences distinctes, d'une part, du législateur fédéral, qui est compétent en ce qui concerne les « impôts d'Etat » visés dans la question préjudicielle, et, d'autre part, du législateur décrétoal flamand. Selon le Gouvernement flamand, l'autonomie de ces différents législateurs justifie la différence de traitement. La seconde question préjudicielle appelle dès lors une réponse négative.

- B -

### *Quant à la disposition en cause*

B.1. Le décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais a en grande partie été abrogé par le décret du 22 décembre 2006 concernant la protection des eaux contre la pollution par les nitrates à partir de sources agricoles. Pour répondre aux questions préjudicielles, la Cour doit toutefois tenir compte du premier décret cité, tel qu'il était applicable pour les exercices d'imposition 2003, 2004 et 2005.

B.2. Les questions préjudicielles concernent l'article 27<sup>ter</sup> du décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais, tel qu'il a été ajouté par le décret du 20 décembre 1995 modifiant le décret du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais. Cet article règle les délais applicables tant à l'introduction qu'au traitement des demandes de remise, de réduction ou de report de paiement, fondées sur les articles 27 et 27<sup>bis</sup> du décret du 23 janvier 1991.

Ces articles disposent :

« Art. 27. § 1. Le fonctionnaire désigné à cet effet par le Gouvernement flamand peut transiger avec le redevable dans la mesure où cela n'entraîne pas l'exonération ou la réduction des redevances.

§ 2. Il statue également sur les demandes motivées de remise ou de réduction de l'amende administrative que le redevable lui adresse par lettre recommandée.

§ 3. Il statue également sur les demandes motivées de sursis de paiement que le redevable lui adresse par lettre recommandée.

Art. 27bis. Les fonctionnaires désignés à cet effet par le Gouvernement flamand statuent sur les demandes motivées de remise, de diminution ou de délai de paiement [d]es amendes visées à l'article 25, §§ 2, 3, 4, 5, 8, 9, 10, 11 et 12, que l'intéressé leur adresse par lettre recommandée.

Art. 27ter. § 1. Les demandes visées aux articles 27 et 27bis doivent être adressées aux fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand dans les quinze jours civils de la date de remise à la poste de la lettre recommandée visée à l'article 25, § 6.

§ 2. Les fonctionnaires désignés par le Gouvernement flamand prennent une décision dans les six mois à compter de la date de remise à la poste de la demande visée au § 1.

La décision des fonctionnaires compétents est portée à la connaissance du demandeur par lettre recommandée avec demande d'avis de réception.

Le fonctionnaire compétent peut prolonger une fois par six mois le délai précité, par lettre recommandée motivée adressée au demandeur.

§ 3. Faute de décision de la part des fonctionnaires compétents dans le délai stipulé au § 2, la demande est réputée agréée ».

### *Quant à la première question préjudicielle*

B.3.1. Le juge *a quo* demande à la Cour si l'article 27ter, § 2, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1991 viole les articles 10, 11 et 172 de la Constitution en ce qu'il prévoit que le délai de prise de décision débute à la date du dépôt à la poste de la lettre recommandée contenant la demande de remise, de réduction ou de report du paiement de l'amende administrative.

B.3.2. La Cour a déjà jugé à plusieurs reprises qu'une disposition en vertu de laquelle le délai dont dispose une personne pour introduire un recours juridictionnel (arrêts n<sup>os</sup> 170/2003, 166/2005, 34/2006, 43/2006 et 48/2006) ou administratif (arrêts n<sup>os</sup> 85/2007, 123/2007, 162/2007, 178/2009 et 41/2017) contre une décision prend cours au moment de l'envoi de cette décision est incompatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le droit de défense du destinataire est limité de manière disproportionnée parce que ce délai prend cours à un moment où le destinataire ne peut pas encore avoir connaissance du contenu de la décision.

B.3.3. Il convient toutefois de distinguer la disposition en cause des dispositions au sujet desquelles la Cour s'est prononcée dans les arrêts précités. Le délai de six mois visé à l'article 27ter, § 2, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1991 n'est pas un délai de recours, mais un délai dont dispose l'instance de recours pour statuer sur les demandes introduites sur la base des articles 27 et 27bis du décret.

En exigeant du redevable qu'il introduise sa demande de remise, de réduction ou de report du paiement par lettre recommandée, le législateur décrétole a pris une mesure qui permet au redevable de calculer avec certitude le point de départ du délai de six mois visé à l'article 27ter, § 2, alinéa 1er, du décret du 23 janvier 1991. Cette mesure a toutefois pour conséquence que le délai de forclusion dans lequel l'administration doit statuer pour éviter que la réclamation ou que la demande de remise, de réduction ou de report de paiement soit réputée fondée, débute à un moment où le fonctionnaire compétent ne saurait avoir connaissance de la réclamation. Néanmoins, en application de l'article 27ter, § 2, alinéa 3, du décret du 23 janvier 1991, le fonctionnaire compétent peut, de sa propre initiative, prolonger une seule fois le délai de six mois d'une nouvelle période de six mois, par une lettre motivée adressée sous pli recommandé. Si la prise en compte de la date d'envoi de la demande de remise, de réduction ou de report du paiement de l'amende administrative comme point de départ du délai peut avoir pour conséquence que ledit délai est effectivement raccourci, il n'est pas pour autant porté une atteinte disproportionnée aux possibilités, pour l'administration, de répondre à la demande, parce que ce délai reste suffisamment long.

B.4. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

*Quant à la seconde question préjudicielle*

B.5.1. Il ressort des motifs de la décision de renvoi qu'il est demandé à la Cour de contrôler la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de la règle contenue dans l'article 27ter, § 3, du décret du 23 janvier 1991, selon laquelle la réclamation est réputée fondée en cas d'absence de décision en temps utile, en ce que cette règle s'applique uniquement aux amendes administratives en matière de redevance sur le lisier, et non aux amendes administratives en matière d'impôts d'Etat.

L'on peut déduire des motifs de la décision *a quo* que la référence aux amendes administratives relatives aux impôts d'Etat concerne la procédure de recours administratif visée à l'article 366 du Code des impôts sur les revenus 1992, tel qu'il est applicable devant le juge du fond.

B.5.2. Etant donné que la question préjudicielle est fondée sur une comparaison entre les amendes administratives en matière d'engrais et les amendes administratives en matière d'impôts d'Etat, la différence de traitement s'explique par l'exercice des compétences respectives de l'autorité fédérale et de la Région flamande dans des matières différentes. Sans préjudice de l'application éventuelle du principe de proportionnalité dans l'exercice des compétences, l'autonomie qui a été conférée aux communautés et régions par ou en vertu de la Constitution n'aurait pas de sens si une différence de traitement entre les destinataires de règles fédérales, d'une part, et de règles régionales, d'autre part, était jugée contraire en tant que telle au principe d'égalité et de non-discrimination.

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 27*ter*, § 2, alinéa 1er, et § 3, du décret de la Région flamande du 23 janvier 1991 relatif à la protection de l'environnement contre la pollution due aux engrais ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 19 octobre 2017.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

E. De Groot