

Numéro du rôle : 6864
Arrêt n° 74/2019 du 23 mai 2019

ARRÊT

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 253, 3°, du Code des impôts sur les revenus 1992, posée par le Tribunal de première instance de Liège, division Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents F. Daoût et A. Alen, et des juges T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet, J. Moerman et M. Pâques, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président F. Daoût,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. Objet de la question préjudicielle et procédure

Par jugement du 15 février 2018 en cause de la SA « Resa » contre l'État belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 1er mars 2018, le Tribunal de première instance de Liège, division Liège, a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 253, 3°, du C.I.R. 1992 viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution, plus précisément dans son application en l'occurrence à l'égard de la SA Resa, qui revient à ce que cette dernière ne bénéficie pas de l'exonération totale du précompte immobilier sur ses biens immobiliers, alors que cette exonération serait accordée aux intercommunales, agissant comme un autre opérateur économique qui déploierait des activités dans le même secteur dans un contexte concurrentiel, sur les biens immobiliers au seul motif qu'ils appartiennent à un organisme de droit public, assimilé à l'État en vertu d'une disposition expresse de la loi du 22 décembre 1986 et qui les fait relever du domaine national ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- la SA « Resa », assistée et représentée par Me E. Van Der Straeten, avocat au barreau de Bruxelles;

- le Conseil des ministres, assisté et représenté par Me I. Tasset, avocat au barreau de Liège.

La SA « Resa » a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 27 février 2019, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey, 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 20 mars 2019 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 20 mars 2019.

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

La SA « Resa », gestionnaire du réseau de distribution d'énergie, est propriétaire d'un immeuble situé à Liège. Elle conteste la cotisation au précompte immobilier établie à son nom et en sollicite l'exonération en raison du fait que l'immeuble taxé aurait le caractère de domaine national et serait affecté à un service public d'intérêt général, au sens de l'article 253, 3°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 1992). Par décision du 12 août 2016, le directeur régional des contributions directes de Liège rejette la réclamation, au motif, d'une part, que le caractère public des activités de la requérante ne suffit pas à conférer le caractère de domaine national à l'immeuble qu'elle occupe et, d'autre part, qu'aucune loi ne permet d'assimiler une société

commerciale telle que la SA « Resa » à un établissement public, au sens d'une fondation de service public créée par une loi à l'initiative de l'autorité publique et dotée d'une personnalité juridique propre.

La SA « Resa » saisit le Tribunal de première instance de Liège, division Liège, d'une requête contestant la décision du directeur régional des contributions directes. Le Tribunal constate que la requérante ne satisfait pas aux conditions légales permettant de bénéficier de l'exonération prévue à l'article 253, 3°, du CIR 1992. Il relève toutefois que cette situation fait naître une différence de traitement entre deux catégories de personnes comparables, à savoir les entreprises publiques ayant le statut d'intercommunale et les opérateurs économiques semblables qui agissent sous la forme d'une société commerciale de droit privé. Il estime qu'il lui incombe de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. La SA « Resa », partie demanderesse devant le juge *a quo*, expose qu'elle est une société anonyme de droit privé contrôlée indirectement par la Province de Liège, par des communes, par des intercommunales et par la Région wallonne, et qu'elle a notamment pour objet le développement, l'exploitation et l'entretien des réseaux de distribution de gaz et d'électricité.

A.1.2. La SA « Resa » fait valoir que la disposition en cause crée une discrimination entre, d'une part, les biens immobiliers qu'elle détient et, d'autre part, les biens immobiliers identiques ou semblables détenus directement ou indirectement par un pouvoir local, alors que ces biens sont improductifs par eux-mêmes et sont affectés à un service public ou à un service d'intérêt général. Elle ajoute qu'une discrimination apparaît également entre elle-même et les autres gestionnaires de réseau de distribution d'énergie constitués sous la forme d'une personne morale de droit public. Elle fait valoir que, dès lors qu'ils sont affectés à un service public ou à un service d'utilité générale, les biens immobiliers concernés doivent pouvoir bénéficier d'un même traitement fiscal. Elle estime que le critère de distinction tiré de la forme ou de la nature juridiques de l'entité propriétaire n'est pas pertinent. Elle considère enfin que le refus de lui accorder l'exonération est disproportionné, dès lors qu'elle est également tenue d'assurer un service public ou un service d'utilité générale.

A.2. Le Conseil des ministres relève que l'objet de la question préjudicielle est identique à celui de la question préjudicielle ayant donné lieu à l'arrêt de la Cour n° 53/2006 du 19 avril 2006, et que le raisonnement tenu dans cet arrêt peut être transposé à la présente affaire. Il fait valoir que la SA « Resa » est une société de droit privé, à vocation exclusivement commerciale, qui jouit d'une autonomie de gestion totale parce qu'elle n'est tenue par aucune obligation à l'égard d'un quelconque pouvoir public. Il en déduit qu'indépendamment de la nature de service public ou d'intérêt général de ses activités, sa situation ne peut être comparée à celle d'une intercommunale.

A.3.1. La SA « Resa » estime que, si l'objet de la question préjudicielle est semblable à celui de la question préjudicielle ayant donné lieu à l'arrêt n° 53/2006 précité, il ne saurait être considéré comme étant identique. Elle insiste sur la circonstance qu'en l'espèce, les personnes de droit privé qui sont comparées aux personnes morales de droit public exonérées sont tenues à une mission de service public ou d'intérêt général.

A.3.2. La SA « Resa » fait valoir qu'il est inexact d'affirmer qu'elle est une société à vocation exclusivement commerciale qui jouit d'une autonomie de gestion totale. Elle rappelle qu'en sa qualité de gestionnaire de réseau de distribution, elle est tenue de respecter de nombreuses obligations, et que sa désignation en cette qualité peut, en cas de manquement grave aux obligations qui lui sont imposées en vertu du décret de la Région wallonne du 12 avril 2001 « relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité » ou de ses arrêtés d'exécution, être révoquée par le Gouvernement après avis de la Commission wallonne pour l'Énergie. Elle fait en outre valoir qu'elle n'exerce aucune activité de type privé.

- B -

B.1.1. La question préjudicielle concerne l'article 253, 3°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 1992), qui dispose :

« Est exonéré du précompte immobilier, le revenu cadastral :

[...]

3° des biens immobiliers qui ont le caractère de domaines nationaux, sont improductifs par eux-mêmes et sont affectés à un service public ou d'intérêt général; l'exonération est subordonnée à la réunion de ces trois conditions ».

B.1.2. La question préjudicielle renvoie également à l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, qui dispose :

« Sans préjudice des dispositions légales existantes, les intercommunales sont exemptes de toutes contributions au profit de l'État ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public ».

B.2. La Cour est invitée à examiner la compatibilité de l'article 253, 3°, du CIR 1992 avec les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne permet pas d'exonérer du précompte immobilier les biens appartenant à une société de droit privé partiellement affectés à une mission de service public, alors que, dans l'interprétation du juge *a quo*, les biens ayant une affectation similaire qui appartiennent à une intercommunale sont exonérés du précompte immobilier.

B.3. L'exonération visée à l'article 253, 3°, du CIR 1992 confirme une règle ancienne de la législation fiscale, qui était déjà inscrite dans la loi du 3 frimaire an VII (23 novembre 1798) et elle résulte de considérations d'intérêt général. Les propriétés qui sont soustraites à l'enrôlement au précompte immobilier sont celles qui ont le caractère de domaines nationaux, sont improductives par elles-mêmes et sont affectées à un service public ou d'intérêt général. L'exonération est subordonnée à la réunion de ces trois conditions.

B.4.1. Quant à la première condition, le juge *a quo* juge que la requérante devant lui est une société à but lucratif de droit privé, qui a pris la forme d'une société anonyme et qui n'est pas assimilée à l'État en ce qui concerne l'application de la loi fiscale. Il constate que les services offerts par la partie requérante ont un caractère commercial et que celle-ci déploie ses activités en libre concurrence. Il en conclut que l'immeuble en cause ne fait pas partie du domaine national.

B.4.2. Quant aux deuxième et troisième conditions, le juge *a quo* déduit de l'examen des statuts de la société en cause que le but statutaire de cette dernière relève du service rendu à la collectivité, mais qu'il s'étend également à d'autres activités pour lesquelles le caractère commercial est prédominant. Il ajoute que la partie requérante affecte l'immeuble en question à l'exploitation lucrative du service à la collectivité aux fins de réaliser des bénéfices et d'accroître son chiffre d'affaires. Il en déduit que l'immeuble n'est pas improductif et qu'il n'est pas affecté à un service public ou d'intérêt général.

B.4.3. Le juge *a quo* en conclut qu'aucune des trois conditions cumulatives précitées n'est remplie en l'espèce.

B.5.1. Jusqu'à sa modification par l'article 3 du décret de la Région wallonne du 11 avril 2014 « modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité », l'article 6 de ce dernier décret prévoyait que le gestionnaire d'un réseau de distribution était une personne morale de droit public qui pouvait notamment prendre la forme d'une intercommunale.

Jusqu'à sa modification par l'article 3 du décret de la Région wallonne du 21 mai 2015 « modifiant le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz », l'article 5 de ce dernier décret prévoyait que le gestionnaire d'un réseau de distribution était une personne morale de droit public qui pouvait notamment prendre la forme d'une intercommunale.

B.5.2. Par les modifications précitées du 11 avril 2014 et du 21 mai 2015, le législateur décréto a permis que le gestionnaire d'un réseau de distribution d'électricité ou de gaz soit :

« 1° une personne morale de droit public, qui peut notamment prendre la forme d'une intercommunale, ou;

2° une personne morale de droit privé, détenue et contrôlée, directement ou indirectement, au minimum à 70 pour cent par des personnes morales de droit public ».

B.5.3. Ces modifications décrétoales qui permettent aux gestionnaires de réseaux de distribution d'adopter la forme d'une personne morale de droit privé ont été justifiées par « la volonté d'une partie du secteur de pouvoir, dans un futur proche, rechercher des capitaux sur les marchés en étant côté en bourse » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2013-2014, n° 1020/4, p. 2; *Doc. parl.*, Parlement wallon, 2014-2015, n° 164/1, p. 5).

B.5.4. Par les articles 2 et 14 du décret de la Région wallonne du 11 mai 2018 « modifiant le décret du 12 avril 2001 relatif à l'organisation du marché régional de l'électricité et le décret du 19 décembre 2002 relatif à l'organisation du marché régional du gaz », le législateur décréto a à nouveau modifié les articles 6 et 5 des décrets précités, qui prévoient désormais que « le gestionnaire d'un réseau de distribution est une personne morale de droit public, qui peut prendre la forme d'une intercommunale ».

B.6.1. Sans qu'il soit nécessaire d'examiner, dans le cadre de la présente question préjudicielle, dans quelle mesure les intercommunales peuvent être exemptées du précompte immobilier relatif aux biens dont elles sont propriétaires en application de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, il suffit de constater qu'en limitant l'exonération du précompte immobilier au revenu cadastral des biens qui ont le caractère de domaines nationaux, qui sont improductifs par eux-mêmes et qui sont affectés à un service public ou d'intérêt général, l'article 253, 3°, du CIR 1992 établit entre les propriétaires de biens immobiliers qui présentent ces caractéristiques et les propriétaires de biens immobiliers qui ne présentent pas ces caractéristiques, parmi lesquels, notamment, les propriétaires qui sont des personnes de droit privé, une différence de traitement qui n'est pas dénuée de justification.

B.6.2. Eu égard à l'objectif purement fiscal du précompte immobilier, il est justifié d'en limiter l'exonération aux biens qui ne produisent pas de revenus par eux-mêmes et qui, appartenant à une personne morale de droit public, sont affectés à un service public ou d'intérêt général dont le financement est, précisément, assuré par le produit de l'impôt. Une telle justification n'existe en effet pas à l'égard de biens qui appartiennent à une personne morale de droit privé comme, notamment, la partie requérante devant le juge *a quo*, même dans l'hypothèse où ces biens sont affectés à une mission d'intérêt général, dès lors que le financement de celle-ci provient de sources différentes.

B.7. Au surplus, la circonstance que la partie requérante devant le juge *a quo* aurait pu bénéficier de l'exonération fiscale relative à ses biens immobiliers si elle avait pris ou conservé la forme juridique d'une intercommunale, à l'instar d'autres gestionnaires de réseau de distribution de gaz ou d'électricité, relève d'un choix de la part de la partie requérante et ne saurait conduire à une réponse différente.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 253, 3°, du Code des impôts sur les revenus 1992 ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 23 mai 2019.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

F. Daoût