

Numéro du rôle : 2527
Arrêt n° 126/2003 du 1er octobre 2003

A R R E T

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

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges L. François, M. Bossuyt, A. Alen, 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 9 octobre 2002 en cause de la s.a. Immo Dries contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 11 octobre 2002, le Tribunal d'arrondissement de Termonde a posé la question préjudicielle suivante :

« La disposition de l'article 40, § 2, du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 (*Moniteur belge*, 30 décembre 1996 [lire : 1995], pp. 36108 et s.), en prévoyant que ' le redevable peut, par exploit d'huissier, former une opposition motivée citant [la Région flamande] 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 ', viole-t-elle l'article 146 de la Constitution en tant qu'elle désigne le tribunal compétent *ratione loci* et *ratione materiae* et qu'elle règle ainsi une matière que l'article 146 de la Constitution réserve au législateur fédéral ? »

Le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit chacun un mémoire et un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 16 juillet 2003 :

- a comparu 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 M. Bossuyt et L. François ont fait rapport;
- l'avocat précité a été entendu;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions 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 respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

La s.a. Immo Dries, partie demanderesse dans l'instance principale, est propriétaire d'un immeuble sis à Zele. Elle a reçu, le 6 janvier 1999, un avis d'imposition pour le paiement d'une taxe en raison de l'inoccupation de l'immeuble susdit. Le 5 juillet 1999, sa réclamation à ce sujet a été rejetée comme étant non fondée. Aucune contrainte n'a (encore) été décernée.

La s.a. Immo Dries a cité alors la Région flamande devant le Tribunal de première instance de Termonde, sur la base de l'article 40, § 2, du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996. Ce Tribunal constate que l'article 632 du Code judiciaire prescrit une procédure qui diffère de la procédure prévue à l'article 40, § 2, du décret précité. Ces deux dispositions législatives désignent chacune un juge différent qui serait territorialement compétent. La compétence territoriale du pouvoir judiciaire touchant à l'ordre public, le Tribunal de première instance de Termonde estime devoir soulever un moyen déclinant sa compétence. Conformément à l'article 640 du Code judiciaire, l'affaire est renvoyée au Tribunal d'arrondissement afin de trancher ce moyen soulevé d'office.

Le Tribunal d'arrondissement souligne la contradiction qui existe entre l'article 40, § 2, du décret du 22 décembre 1995, en vertu duquel c'est le tribunal de première instance du lieu où est sis le bien immobilier qui est compétent, et l'article 632 du Code judiciaire, sur la base duquel est compétent le tribunal de première instance « qui siège au siège de la Cour d'appel dans le ressort duquel est situé le bureau où la perception a été ou doit être faite ou, si la contestation n'a aucun lien avec la perception d'un impôt, dans le ressort duquel est établi le Service d'Imposition qui a pris la disposition contestée ».

Selon le Tribunal d'arrondissement, l'article 632 du Code judiciaire doit être considéré comme la *lex generalis* pour tous les impôts, alors que l'article 40, § 2, du décret du 22 décembre 1995 constitue une *lex specialis* qui n'est applicable qu'à la redevance sur l'inoccupation.

Le Tribunal d'arrondissement fait référence à l'arrêt n° 85/2002 de la Cour, mais affirme qu'il n'est toujours pas établi que le législateur décrétoit soit demeuré dans les limites de ses compétences et qu'il apparaît donc utile de poser une question préjudicielle à ce sujet.

Par jugement du 9 octobre 2002, le Tribunal d'arrondissement a posé à la Cour la question préjudicielle précitée.

III. *En droit*

- A -

Position du Gouvernement flamand

A.1. Le Gouvernement flamand analyse tout d'abord le litige au fond qui est à l'origine de la question préjudicielle et critique ensuite le jugement du Tribunal de première instance de Termonde. Selon le Gouvernement flamand, c'est à tort que ce jugement fait état d'une antinomie, parce que, compte tenu de l'article 40, § 2, du décret du 22 décembre 1995, qui ne concerne que l'opposition à contrainte, et de l'article 632 du Code judiciaire, qui concerne toutes les contestations relatives à l'exigibilité de l'imposition, seul le Tribunal de première instance de Bruxelles peut être compétent en l'espèce. Le Gouvernement flamand dit toutefois que le juge du fond a posé la question préjudicielle et qu'il doit dès lors être répondu à celle-ci « quelque inutile qu'elle soit pour le litige au fond ».

A.2. Selon le Gouvernement flamand, la disposition litigieuse n'est pas en contradiction avec l'article 146 de la Constitution dès lors qu'elle n'institue, en tant que telle, aucun tribunal, mais règle seulement la procédure qui doit être suivie pour porter une affaire devant un tribunal déterminé.

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 décrétoit, 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 réglementation décrétoale n'interfère pas non plus avec la législation de droit commun en matière de contentieux fiscal antérieure à l'entrée en vigueur des lois précitées de mars 1999. La réglementation fédérale, inscrite dans le Code judiciaire, s'appliquait aussi au contentieux des « redevances d'inoccupation » avant l'adoption des lois de mars 1999, sauf pour la contestation d'une contrainte.

Position du Conseil des ministres

A.5. Le Conseil des ministres estime en ordre principal que la réponse à la question préjudicielle posée n'est pas utile pour trancher le litige au fond, parce qu'il n'est pas question d'un conflit entre deux procédures. En effet, les deux procédures ne s'articulent pas comme une *lex specialis* et une *lex generalis* puisque leurs champs d'application et leurs finalités 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, la partie demanderesse dans l'instance principale a eu recours à une procédure de recouvrement, alors qu'en l'absence de précisions en la matière dans le décret applicable et dans son arrêté d'exécution, elle aurait dû engager une procédure conformément à la procédure judiciaire ordinaire, parce qu'elle conteste l'exigibilité de la « redevance d'inoccupation ». La procédure judiciaire ordinaire consiste à saisir les cours et tribunaux ordinaires. 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 considère que la disposition litigieuse viole l'article 146 de la Constitution. Le pouvoir qui leur est attribué d'établir elles-mêmes les règles relatives à la perception et au recouvrement des impôts régionaux n'habilite pas les régions à exercer des compétences que la Constitution réserve au législateur fédéral. 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, il y a lieu de se demander si le législateur décrétral flamand pouvait intervenir dans la sphère de compétence fédérale sur la base de l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

Les pouvoirs implicites ne peuvent être invoqués que si trois conditions sont réunies. Premièrement, l'empiétement sur la compétence fédérale doit être nécessaire à l'exercice des compétences fiscales propres de la Région flamande. 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. Deuxièmement, la matière en cause doit se prêter à un régime différencié. Selon le Conseil des ministres, la réglementation relative au contentieux en matière fiscale nécessite une règle uniforme; elle ne se prête pas à un régime différencié dans les régions respectives. Troisièmement, la Région flamande ne peut faire appel à l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles que si l'incidence sur la compétence fédérale est marginale. Or, l'incidence sur la compétence fédérale n'est pas marginale, mais substantielle. Le Conseil des ministres se réfère en la matière à l'enseignement de la Cour contenu dans le considérant B.5.4 de l'arrêt n° 19/2001, dont il ressort 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, puisque le législateur décrétral déroge, tant *ratione materiae* que *ratione loci*, à la règle du 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 décrétral 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.

A.10. Si l'on excepte l'hypothèse des pouvoirs implicites, 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.

- 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 ».

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 [la Région flamande] 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, selon ces parties, n'est donc nullement un litige s'inscrivant dans le cadre de la procédure de recouvrement, pour laquelle le législateur décentral 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 », puisqu'aucune contrainte n'a encore été décernée.

B.3. Il appartient en principe au juge *a quo* de déterminer les normes applicables au litige qui lui est soumis. Or, le juge *a quo* a déjà déclaré applicable l'article 40, § 2, du décret précité.

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 pour connaître 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 », 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 décretaal 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 flamand 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 1er octobre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts