

Numéros du rôle : 3691 et 3785
Arrêt n° 54/2006 du 19 avril 2006

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004, posées par le Juge des saisies de Neufchâteau et par le Juge des saisies de Malines.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par ordonnance du 19 janvier 2005 en cause de M. Lefevre contre l'Hôpital Princesse Paola et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 21 avril 2005, le Juge des saisies de Neufchâteau a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 1675 [lire : 1675/7], § 1er, du Code judiciaire stipule que la décision d'admissibilité fait naître une situation de concours entre les créanciers et a pour conséquence la suspension du cours des intérêts et l'indisponibilité du patrimoine du requérant. L'article 1675/7, § 3, stipule quant à lui que la décision d'admissibilité entraîne l'interdiction pour le requérant, sauf autorisation du juge (...) d'accomplir tout acte susceptible de favoriser un créancier; en son § 4, cet article prévoit que les effets de la décision d'admissibilité se prolongent jusqu'au rejet, jusqu'au terme ou jusqu'à la révocation du règlement collectif de dettes, sous réserve des stipulations du plan de règlement.

Les dispositions de l'article 334, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2004 (*Moniteur belge* du 31 décembre 2004), applicables à partir du 1er janvier 2005, dérogent aux articles 1675/7 et 1675/9, § 1er, 4°, du Code judiciaire en ce qu'elles permettent à l'Etat belge, Administration des contributions directes, d'affecter un crédit d'impôt sans formalité au paiement de dettes fiscales en principal et intérêts, en méconnaissance de la loi du concours que doivent subir les autres créanciers.

L'article 334, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2004, lu en combinaison avec les articles 1675/7 et 1675/9, § 1er, 4°, du Code judiciaire crée-t-il une discrimination au sens des articles 10 et 11 de la Constitution ? ».

b. Par ordonnance du 30 septembre 2005 en cause de O. Grysolle contre la s.a. Dexia Banque et autres, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 11 octobre 2005, le Juge des saisies de Malines a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004 viole-t-il les articles 11 et 12 de la Constitution, en tant qu'il permet la compensation de créances fiscales, nonobstant l'existence d'une situation de saisie, de cession, de concours ou de procédure d'insolvabilité, en ce que cette disposition législative, plus précisément dans le cadre de la procédure du règlement collectif des dettes, établit une distinction injustifiée entre les créanciers respectifs, dès lors que les autres créanciers, chirographaires, mais également privilégiés et les titulaires de sûretés réelles, n'ont pas cette possibilité et ne sont indemnisés qu'au marc le franc ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3691 et 3785 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Le Conseil des ministres a introduit des mémoires.

A l'audience publique du 1er mars 2006 :

- a comparu Me X. Drion *loco* Me D. Drion, avocats au barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;

- l'avocat précité a été entendu;

- les affaires ont été mises 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*

Affaire n° 3691

Le juge *a quo* est saisi d'une requête en règlement collectif de dettes. Un plan judiciaire peut être imposé, qui autorise la réduction des créances en capital. Cette réduction est également applicable aux créances fiscales, mais le Service public fédéral Recette des contributions forme contredit en invoquant le fait qu'une remise d'impôt n'est pas autorisée. Début 2005, l'Etat belge informe le médiateur que la partie requérante bénéficie d'un remboursement d'impôt mais que, conformément aux dispositions de l'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004, applicable à dater du 1er janvier 2005, ce montant est affecté au paiement partiel de la dette fiscale.

Le juge *a quo* constate que la décision d'admissibilité à la procédure de règlement collectif de dettes a notamment pour effet de créer une situation de concours entre les créanciers, de prévoir l'indisponibilité du patrimoine du débiteur et l'obligation d'effectuer tout paiement entre les mains du médiateur. Le mécanisme de la compensation serait donc exclu. Considérant que la loi du 27 décembre 2004 précitée est susceptible de créer un avantage disproportionné en faveur de l'Etat belge et une discrimination à l'égard des autres créanciers, fussent-ils privilégiés, qui restent soumis à la loi du concours et ne peuvent opérer compensation, le juge pose la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

Affaire n° 3785

Le juge *a quo* est saisi d'une requête en règlement collectif de dettes. La partie requérante demande le bénéfice d'un plan judiciaire avec remise de dettes. En août 2005, le Service public fédéral Recette des contributions informe la partie requérante qu'elle a droit à un remboursement d'impôt mais que, conformément aux dispositions de l'article 334 précité, ce montant est affecté au paiement total de la dette fiscale.

Le juge *a quo* estime que cette disposition crée une inégalité entre les différents créanciers en accordant une position exceptionnelle au créancier fiscal, ce qui crée une différence de traitement injustifiable. Le juge *a quo* pose dès lors la question préjudicielle énoncée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position du Conseil des ministres

Dans l'affaire n° 3691

A.1.1. Le Conseil des ministres souligne tout d'abord que la question préjudicielle ne concerne pas l'alinéa 1er de l'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004 et ne porte que sur l'alinéa 2 de cet article.

A.1.2. Il estime ensuite que les deux catégories qui font l'objet de la comparaison, le créancier fiscal, d'une part, et les autres créanciers, d'autre part, ne sont pas comparables, en raison de la spécificité du créancier fiscal, lequel assure, au profit de la collectivité, la mission de recouvrer l'impôt destiné à financer le budget de l'Etat. Les arrêts de la Cour n^{os} 11/97 du 5 mars 1997 et 51/99 du 5 mai 1999 sont invoqués à l'appui de cette thèse.

A.1.3. Subsidièrement, le Conseil des ministres estime que la différence de traitement repose sur un critère objectif et est en lien avec l'objectif poursuivi. Il fait valoir à cet égard que le phénomène des mécanismes conventionnels ayant pour but exclusif d'éviter le concours est en voie de généralisation croissante depuis le début des années 1990 et que ce type de conventions est même reconnu par la loi du 15 décembre 2004 « relative aux sûretés financières et portant des dispositions fiscales diverses en matière de conventions constitutives de sûreté réelle et de prêts portant sur des instruments financiers », elle-même inspirée de la directive européenne n° 2202/47/CE. Compte tenu du champ d'application très large de cette loi, qui vise toute situation de concours et qui concerne tous les opérateurs économiques, il est établi que la catégorie des autres créanciers visés par la question préjudicielle n'est pas dépourvue de la possibilité d'effectuer des compensations. Cette possibilité apparaît même nettement plus large, tant par son contenu que par sa vocation internationale, que la mesure soumise au contrôle de la Cour. Dès lors que la catégorie des autres créanciers dispose de la possibilité d'éviter le concours par le biais d'instruments contractuels légalisés, la disposition en cause ne crée aucune discrimination dans le chef de ces autres créanciers. Le créancier fiscal, quant à lui, ne dispose pas de la possibilité de conclure des conventions similaires puisque l'impôt naît de par la loi. En l'absence de la disposition en cause, l'Etat belge subirait une discrimination au détriment de l'intérêt général.

A.1.4. Le Conseil des ministres estime enfin, à titre encore plus subsidiaire, que si la Cour devait considérer qu'il existe une différence de traitement entre les catégories comparées, cette différence est raisonnablement justifiée, compte tenu de la possibilité, analogue mais plus étendue, reconnue aux autres créanciers par la loi du 15 décembre 2004 « relative aux sûretés financières et portant des dispositions fiscales diverses en matière de conventions constitutives de sûreté réelle et de prêts portant sur des instruments financiers ». Sinon, la mission d'intérêt général assumée par le créancier fiscal, particulièrement dans le cadre du recouvrement des impôts, serait mise à mal au profit de l'intérêt purement privé des autres créanciers.

Dans l'affaire n° 3785

A.2.1. Le Conseil des ministres renvoie tout d'abord au mémoire qu'il a déposé dans l'affaire n° 3691 et demande que ce mémoire soit intégralement repris dans la présente affaire.

A.2.2. Il relève par ailleurs que le juge *a quo* vise sans doute, en lieu et place des articles 11 et 12, les articles 10 et 11 de la Constitution et que la question a exclusivement trait à l'alinéa 2 de l'article 334 en cause.

A.2.3. Le Conseil des ministres rappelle ensuite le but poursuivi par la disposition en cause. Le législateur a voulu prendre une mesure « transversale » pour permettre les compensations entre des dettes fiscales de nature différente en vue de résorber l'arriéré fiscal. Il a voulu prévoir une forme particulière de compensation propre au droit fiscal auquel les dispositions du Code civil ne sont pas applicables. Le caractère particulier de cette

compensation fiscale s'exprime encore davantage par le fait qu'elle demeure également d'application en cas de procédure d'insolvabilité, de saisie, de cession ou de concours. Le Conseil des ministres estime donc que la question appelle une réponse négative.

- B -

B.1. L'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004 dispose :

« Toute somme à restituer ou à payer à un redevable dans le cadre de l'application des dispositions légales en matière d'impôts sur les revenus et de taxes y assimilées, de taxe sur la valeur ajoutée ou en vertu des règles du droit civil relatives à la répétition de l'indu peut être affectée sans formalités par le fonctionnaire compétent au paiement des précomptes, des impôts sur les revenus, des taxes y assimilées, de la taxe sur la valeur ajoutée, en principal, additionnels et accroissements, des amendes administratives ou fiscales, des intérêts et des frais dus par ce redevable, lorsque ces derniers ne sont pas ou plus contestés.

L'alinéa précédent reste applicable en cas de saisie, de cession, de situation de concours ou de procédure d'insolvabilité ».

En matière de règlement collectif de dettes, les articles 1675/7 et 1675/9 du Code judiciaire disposent :

« Article 1675/7. § 1er. Sans préjudice de l'application du § 3, la décision d'admissibilité fait naître une situation de concours entre les créanciers et a pour conséquence la suspension du cours des intérêts et l'indisponibilité du patrimoine du requérant.

Font partie de la masse, tous les biens du requérant au moment de la décision, ainsi que les biens qu'il acquiert pendant l'exécution du règlement collectif de dettes.

§ 2. Toutes les voies d'exécution qui tendent au paiement d'une somme d'argent sont suspendues. Les saisies déjà pratiquées conservent cependant leur caractère conservatoire.

Si, antérieurement à la décision d'admissibilité, le jour de la vente forcée des meubles ou immeubles saisis a déjà été fixé et publié par les affiches, cette vente a lieu pour le compte de la masse.

§ 3. La décision d'admissibilité entraîne l'interdiction pour le requérant, sauf autorisation du juge :

– d'accomplir tout acte étranger à la gestion normale du patrimoine;

– d'accomplir tout acte susceptible de favoriser un créancier, sauf le paiement d'une dette alimentaire mais à l'exception des arriérés de celle-ci;

– d'aggraver son insolvabilité.

§ 4. Les effets de la décision d'admissibilité se prolongent jusqu'au rejet, jusqu'au terme ou jusqu'à la révocation du règlement collectif de dettes, sous réserve des stipulations du plan de règlement.

§ 5. Sans préjudice de l'application de l'article 1675/15, tout acte accompli par le débiteur au mépris des effets attachés à la décision d'admissibilité est inopposable aux créanciers.

§ 6. Les effets de la décision d'admissibilité prennent cours le premier jour qui suit l'établissement de l'avis de règlement collectif de dettes visé à l'article 1390*quinquies* ».

« Article 1675/9. § 1er. Dans les trois jours du prononcé de la décision d'admissibilité, celle-ci est notifiée sous pli judiciaire par le greffier :

- 1° au requérant en y joignant le texte de l'article 1675/7, ainsi qu'à son conjoint non requérant;

- 2° aux créanciers et aux personnes qui ont constitué une sûreté personnelle en y joignant copie de la requête, un formulaire de déclaration de créance, le texte du § 2, du présent article ainsi que le texte de l'article 1675/7;

- 3° au médiateur de dettes en y joignant copie de la requête et les pièces y annexées;

- 4° aux débiteurs concernés en y joignant le texte de l'article 1675/7, et en les informant que dès la réception de la décision, tout paiement doit être effectué entre les mains du médiateur de dettes.

Cette notification vaut signification.

§ 2. La déclaration de créance doit être faite au médiateur de dettes dans le mois de l'envoi de la décision d'admissibilité, soit par lettre recommandée à la poste avec accusé de réception, soit par déclaration en ses bureaux avec accusé de réception daté et signé par le médiateur ou son mandataire.

Elle indique la nature de la créance, sa justification, son montant en principal, intérêts et frais, les causes éventuelles de préférence ainsi que les procédures auxquelles elle donnerait lieu ».

B.2. Les deux questions préjudicielles interrogent la Cour sur la compatibilité avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 334, alinéa 2, de la loi-programme du 27 décembre 2004, éventuellement lu en combinaison avec les articles 1675/7 et 1675/9,

§ 1er, 4°, du Code judiciaire, en ce qu'il permet la compensation de créances fiscales nonobstant l'existence d'une situation de saisie, de cession, de concours ou de procédure d'insolvabilité et, plus précisément, en ce qu'il établit ainsi dans le cadre de la procédure des règlements collectifs des dettes une distinction entre créanciers.

B.3. Il ressort des travaux préparatoires de l'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004 que le législateur a voulu prendre une mesure en vue de résorber l'arriéré fiscal et qu'il a, plus précisément, entendu éviter que des crédits d'impôt soient remboursés à un redevable encore débiteur pour une autre taxe de l'Administration fiscale (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1437/001, DOC 51-1438/001, p. 212). Le législateur a dès lors instauré une compensation légale qui déroge à la règle de l'égalité des créanciers telle qu'elle est prévue notamment par l'article 1298 du Code civil ou par l'article 17, 2°, de la loi du 8 août 1997 sur les faillites (*Doc. parl.*, Chambre, 2004-2005, DOC 51-1437/027, pp. 37-38).

Il ressort par ailleurs plus globalement des travaux préparatoires de la loi-programme du 27 décembre 2004 que le législateur a voulu prendre en compte les problèmes liés à l'endettement fiscal chronique et permettre tout à la fois de surseoir pour une période indéfinie au recouvrement de l'impôt, lorsque le contribuable est de bonne foi et ne parvient plus à payer sa dette, et d'« essayer de récupérer ne fût-ce qu'une partie des sommes dues » (*Doc. parl.*, Sénat, 2004-2005, n° 3-966/4, pp. 23-24).

En vue d'atteindre cet objectif, le législateur a notamment inséré, par l'article 332 de la loi-programme, dans le titre VII, chapitre VIII du Code des impôts sur les revenus 1992, une section *IVbis* « Surséance indéfinie au recouvrement des impôts directs ».

B.4.1. En prévoyant un mécanisme de compensation légale, l'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004 déroge à la règle de l'égalité entre les créanciers qui se trouvent dans une situation de concours, telle qu'elle est prévue notamment par les articles 1675/7 et 1675/9 du Code judiciaire qui sont relatifs au règlement collectif de dettes et par l'article 1298 du Code civil.

Cette différence de traitement repose sur un critère objectif, à savoir la qualité du créancier qui est, dans un cas, le Trésor public, et dans l'autre, d'autres créanciers.

La mesure est en rapport avec les objectifs mentionnés en B.3 : le produit de l'impôt étant affecté à des dépenses publiques qui visent à la satisfaction de l'intérêt général, il doit être admis qu'il puisse être dérogé aux règles de compensation du droit commun.

B.4.2. Enfin, le mécanisme de compensation légale contesté n'est pas une mesure disproportionnée affectant la situation des autres créanciers, compte tenu des objectifs de résorption de l'arriéré fiscal et d'efficacité de la procédure de recouvrement qui conduisent par ailleurs le législateur à permettre la surséance indéfinie au recouvrement de certains impôts.

La Cour relève du reste que l'évolution du droit de l'insolvabilité et du droit des sûretés a multiplié les mécanismes permettant aux créanciers de se prémunir contre le risque d'insolvabilité de leurs débiteurs, en dérogation au principe de l'égalité des créanciers.

B.5. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 334 de la loi-programme du 27 décembre 2004 ne viole pas les articles 10 et 11 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 19 avril 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior