

Numéro du rôle : 5868
Arrêt n° 20/2015 du 12 février 2015

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative aux articles 24 à 44 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, dans la version applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 40*bis* du même décret, inséré par l'article 19 du décret flamand du 21 novembre 2008, posée par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges J.-P. Snappe, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul, T. Giet et R. Leysen, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 18 février 2014 en cause de la Région flamande contre Gilbert De Jonckheere, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 28 février 2014, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 24 à 44 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 (soit la section 2 relative à la redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations), dans la version applicable avant l'entrée en vigueur de l'article 40bis du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, inséré par l'article 19 du décret flamand du 21 novembre 2008 contenant diverses mesures d'accompagnement du deuxième ajustement du budget 2008, violent-ils les articles 10, 11 et 172 de la Constitution/1994 en ce qu'ils ne prévoient pas un délai de prescription spécifique de cinq ans pour le recouvrement de la redevance en question mais en ce que le délai de prescription de droit commun de 10 ans est applicable, alors qu'un tel délai de prescription quinquennal est prévu pour le recouvrement de la redevance de la Région flamande visant à lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique, et ce plus précisément par l'article 33 du décret flamand du 19 avril 1995 portant des mesures visant à lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me W. Huber, avocat au barreau d'Anvers;
- Gilbert De Jonckheere, assisté et représenté par Me J. Windels, avocat au barreau de Bruges.

Gilbert De Jonckheere a également introduit un mémoire en réponse.

Par ordonnance du 25 novembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs R. Leysen et T. Giet, 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 17 décembre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 17 décembre 2014.

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

Le 19 octobre 2011, il a été procédé, à la demande du Ministère flamand des Finances et du Budget, agence « Vlaamse Belastingdienst », à une saisie-exécution des biens meubles de G. De Jonckheere, parce que celui-ci restait encore redevable, pour les exercices d'imposition 1999 et 2000, d'une redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations, imposée par la Région flamande. Le 17 novembre 2011, G. De Jonckheere a fait opposition à la vente publique des biens saisis, devant le juge des saisies du Tribunal de première instance de Furnes. Par jugement du 21 décembre 2011, rendu par défaut, il a été fait droit à cette demande et la mainlevée de la saisie-exécution a été ordonnée. Ce jugement a été confirmé sur opposition du Ministère flamand des Finances et du Budget, agence « Vlaamse Belastingdienst », par jugement du 13 février 2013. Le Tribunal, se fondant sur une interprétation téléologique, a jugé que le délai de prescription quinquennal visé à l'article 145 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992 était applicable.

Le 18 avril 2013, le Ministère flamand des Finances et du Budget, agence « Vlaamse Belastingdienst », a interjeté appel de ce jugement devant la Cour d'appel de Gand. La Cour d'appel observe que G. De Jonckheere avait connaissance des redevances mais qu'il ne les a pas payées. Elle constate que la version initiale du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 ne prévoyait pas de délai de prescription spécifique pour le recouvrement de la redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations, imposée par la Région flamande. Le recouvrement de cette redevance ne se prescrit donc que par dix ans, conformément aux dispositions de droit commun. Une autre redevance à première vue similaire, selon la Cour d'appel, que la Région flamande impose en vue de lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique, prévoit un délai de prescription spécifique de cinq ans, par référence au régime de prescription contenu dans le Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : CIR 1992). La Cour d'appel considère qu'il est toutefois impossible d'appliquer en l'espèce, par analogie ou selon une interprétation téléologique, le régime de prescription prévu par le décret de la Région flamande du 19 avril 1995 portant des mesures visant à lutter et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique, étant donné qu'il n'existe aucune base légale pour ce faire. La Cour d'appel considère en effet que le régime de prescription applicable aux impôts sur les revenus n'est pas une « *lex generalis* » et que le délai de prescription quinquennal applicable aux impôts directs ne constitue pas non plus un principe général. La Cour d'appel considère qu'il s'indique dès lors de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite plus haut.

III. En droit

- A -

A.1.1. Selon G. De Jonckheere, intimé devant le juge *a quo*, les propriétaires d'habitations et/ou de bâtiments désaffectés ou abandonnés et les propriétaires de sites d'activité économique désaffectés ou abandonnés sont comparables, étant donné que, dans les deux cas, les propriétaires ont un droit réel sur une construction frappée par la désaffectation ou l'abandon. Les deux catégories de propriétaires sont soumises à des redevances qui poursuivent le même objectif. Il renvoie, à l'appui de son point de vue, aux travaux préparatoires des deux décrets, qui poursuivent le même objectif triple, en instaurant une redevance d'inoccupation : inciter à la rénovation, faire en sorte que les frais résultant, pour la collectivité, de l'inoccupation soient récupérés auprès des personnes qui y ont contribué et générer des recettes.

A.1.2. La Région flamande, appelante devant le juge *a quo*, estime à titre principal que les catégories de propriétaires visées par la question préjudicielle ne sont pas comparables. Premièrement, les objets de chacune des redevances d'inoccupation sont totalement différents. Deuxièmement, la Région flamande estime que le choix d'un régime de prescription dérogeant au droit commun est purement une décision d'opportunité qui s'inscrit dans le cadre de l'autonomie fiscale de la Région flamande. Dans son arrêt de renvoi, la Cour d'appel a jugé à juste titre qu'il n'existe pas de principe général de droit selon lequel, en matière fiscale, un régime de prescription dérogeant au droit commun est applicable et que le régime de prescription prévu dans le CIR 1992 n'est pas non plus une « *lex generalis* ». Il s'ensuit, selon la Région flamande, que les dispositions de droit commun restent applicables aux redevances concernées. En outre, la différence de traitement était un choix politique explicite, vu que les deux décrets ont été adoptés et publiés à des moments différents. Les deux

catégories de personnes n'étant pas comparables, un contrôle approfondi des dispositions en cause est, selon la Région flamande, superflu.

A.1.3. G. De Jonckheere estime que le point de vue de la Région flamande ne saurait être suivi. Tout d'abord, la Région flamande soutient, à tort selon lui, que le critère de comparabilité implique qu'il faut simplement vérifier si les situations dans lesquelles les catégories de contribuables se trouvent sont différentes et non si elles sont comparables. Il conclut que la Région flamande méconnaît les objectifs similaires que poursuivent les deux régimes d'imposition. Deuxièmement, G. De Jonckheere conteste que la différence de traitement soit une pure décision d'opportunité, étant donné que le législateur décrétoal n'a aucunement fait explicitement état d'une décision d'opportunité quant aux différents délais de prescription applicables aux deux redevances d'inoccupation. En outre, il estime que la Région flamande n'indique pas en quoi cette décision d'opportunité est raisonnablement justifiée.

A.2. Ensuite, G. De Jonckheere estime que le critère de distinction n'est pas pertinent, étant donné que la redevance visant à lutter contre la désaffectation des habitations et/ou bâtiments et la redevance visant à lutter contre la désaffectation des sites d'activité économique poursuivent en grande partie les mêmes objectifs. Il souligne que le législateur décrétoal lui-même ne donne aucune explication ni précision quant aux motifs pour lesquels les deux redevances, qui poursuivent un même objectif, devraient être soumises à des délais de prescription différents. En outre, il souligne que le décret flamand du 21 novembre 2008 contenant diverses mesures d'accompagnement du deuxième ajustement du budget 2008 a inséré, dans le décret en cause, un article 40*bis*, ayant pour effet que le délai de prescription applicable aux redevances visant à lutter contre la désaffectation et l'abandon d'habitations et/ou de bâtiments est désormais expressément de cinq ans. Il estime dès lors que l'absence d'une référence au délai de prescription prévu dans le CIR 1992 était un simple oubli de la part du législateur décrétoal. Sur ce point, G. De Jonckheere fait encore remarquer qu'en ce qui concerne d'autres impôts régionaux, le législateur décrétoal flamand a explicitement repris les règles de prescription applicables aux impôts sur les revenus perçus par l'Etat ou au précompte immobilier. A titre d'exemple, il cite la taxe sur les bénéficiaires résultant de la planification spatiale, la taxe flamande sur la pollution des eaux et la redevance sur le captage d'eaux souterraines.

Enfin, G. De Jonckheere estime que la différence de traitement n'est pas proportionnée. Il renvoie à cet égard au fait que la redevance d'inoccupation relative aux sites d'activité économique se prescrit déjà après cinq ans, alors que la redevance d'inoccupation relative aux habitations et/ou bâtiments ne se prescrit qu'après dix ans, conformément à l'article 2262*bis* du Code civil.

A.3. A titre subsidiaire, la Région flamande estime que, si la Cour considérait que le fait de ne pas prévoir un délai de prescription quinquennal dérogeant au droit commun en ce qui concerne les redevances visées par le décret du 22 décembre 1995, telles qu'elles étaient applicables avant leur modification par le décret du 21 novembre 2008, viole le principe d'égalité, la différence de traitement constituerait une lacune dans la législation. Par conséquent, la Région flamande demande, à titre subsidiaire, à la Cour de constater qu'il ne peut être remédié à cette lacune que de manière conforme à la Constitution, en déclarant que le régime de prescription intégral, tel qu'il est prévu par les articles 443*bis* et 443*ter* du CIR 1992, s'applique aux redevances visant à lutter contre la désaffectation des habitations et/ou bâtiments, telles qu'elles étaient réglées avant l'insertion du nouvel article 40*bis*, et pas simplement le délai de prescription quinquennal visé à l'article 443*bis*, § 1er, alinéa 1er, du CIR 1992.

- B -

B.1. La question préjudicielle concerne les articles 24 à 44 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, tels qu'ils étaient applicables avant l'entrée en vigueur de l'article 40*bis* du même décret, inséré par l'article 19 du décret du 21 novembre 2008 contenant diverses mesures d'accompagnement du deuxième ajustement du budget 2008. Les dispositions en cause font partie du

Chapitre VIII, Section 2 (« Redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations »).

B.2.1. Le juge *a quo* demande si les dispositions en cause violent les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, en ce qu'elles ne prévoyaient pas de délai de prescription spécifique pour le recouvrement de la redevance visant à lutter contre la désaffectation des bâtiments et/ou habitations, de sorte que – conformément à l'article 2262*bis*, § 1er, alinéa 1er, du Code civil - le délai de prescription décennal de droit commun était applicable, alors que le décret de la Région flamande du 19 avril 1995 portant des mesures visant à lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique (ci-après : décret du 19 avril 1995) prévoyait un délai de prescription spécifique de cinq ans.

B.2.2. En vertu de l'article 33 de ce dernier décret, tel qu'il était applicable pour les exercices d'imposition 1999 et 2000, les règles relatives à la prescription des impôts sur les revenus étaient applicables *mutatis mutandis* aux redevances visées par le décret. Ainsi, le droit de recouvrement de cette redevance d'inoccupation se prescrivait par cinq ans à compter de son exigibilité, conformément à l'article 145 de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992. Le décret en cause ne contenait pas de renvoi de ce type.

B.3. L'action devant le juge *a quo* concerne, ainsi qu'il a été mentionné, les exercices d'imposition 1999 et 2000. Dans l'intervalle, les différents délais de prescription ont été harmonisés. L'article 19 du décret du 21 novembre 2008 a inséré, dans le décret du 22 décembre 1995, un article 40*bis* identique à l'article 33 précité du décret portant des mesures visant à lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique et qui renvoie au délai de prescription quinquennal, tel qu'il est prévu dans l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992. Les règles de prescription contenues tant dans l'article 40*bis* du décret du 22 décembre 1995 que dans l'article 33 du décret du 19 avril 1995 ont été abrogées par le Code flamand de la Fiscalité, avec effet au 1er janvier 2014. L'article 3.14.1.0.1 de ce Code instaure un délai de prescription quinquennal pour le recouvrement des impôts, et notamment des redevances de désaffectation visées plus haut.

B.4. En instaurant les redevances de désaffectation, le législateur décréte poursuit un triple objectif. Premièrement, les redevances ont un effet dissuasif; deuxièmement, elles sanctionnent les personnes qui, par la désaffectation et l'abandon, contribuent à la détérioration de la qualité de vie et d'environnement et, troisièmement, elles servent à financer les initiatives visant à améliorer la qualité de vie et d'environnement (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1995-1996, n° 147/1, p. 16; *Doc. parl.*, Parlement flamand, 1993-1994, n° 591/1, pp. 3-47).

Les décrets des 19 avril 1995 et 22 décembre 1995 peuvent être considérés comme complémentaires en ce sens que toute désaffectation et/ou tout abandon d'un bien immobilier est en principe soumis à une redevance de désaffectation (cf. aussi *Doc. parl.*, Parlement flamand, 1995-1996, n° 147/1, p. 17).

Les personnes redevables d'une taxe visant à lutter contre la désaffectation des bâtiments et/ou habitations et les personnes redevables d'une taxe visant à lutter contre la désaffectation de sites d'activité économique se trouvent dès lors dans des situations qui, contrairement à ce que prétend le Gouvernement flamand, ne diffèrent pas à ce point qu'elles ne pourraient être comparées en ce qui concerne les délais de prescription prévus pour le recouvrement de ces redevances.

B.5. Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur décréte, lorsqu'il lève un impôt, de déterminer le délai de prescription du recouvrement de celui-ci. Le législateur décréte ne peut toutefois, sans violer le principe d'égalité et de non-discrimination, prévoir des délais de prescription différents à l'égard de catégories comparables de contribuables, si cette différence de traitement n'est pas objectivement et raisonnablement justifiée.

B.6.1. Le décret du 22 décembre 1995 et le décret du 19 avril 1995 ont pratiquement été adoptés au même moment, par la même assemblée législative, ils poursuivent le même objectif et recourent à cette fin au même instrument, à savoir à une redevance visant à lutter contre la désaffectation.

B.6.2. Le délai de prescription pour le recouvrement d'une redevance visant à lutter contre la désaffectation des bâtiments et/ou habitations, tel qu'il s'appliquait pour les exercices d'imposition 1999 et 2000, était cependant deux fois plus long que le délai

applicable pour le recouvrement d'une redevance visant à lutter contre la désaffectation de sites d'activité économique. Ni les travaux préparatoires du décret en cause, ni les pièces introduites par le Gouvernement flamand ne justifient cette différence substantielle.

B.6.3. Il découle de ce qui précède que le législateur décrétoal a, sans justification raisonnable, traité différemment les deux catégories de contribuables mentionnées plus haut.

B.7. Les articles 24 à 44 du décret du 22 décembre 1995, tels qu'ils étaient applicables au moment des faits soumis au juge *a quo*, ne sont pas compatibles avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, en ce qu'ils ne prévoient pas de délai de prescription de cinq ans de l'action en recouvrement de la redevance visant à lutter contre la désaffectation.

B.8. Dès lors que le constat de lacune qui a été fait en B.7 est exprimé en des termes suffisamment précis et complets, qui permettent l'application de la disposition en cause dans le respect des normes de référence sur la base desquelles la Cour exerce son contrôle, il appartient au juge *a quo* de mettre fin à la violation de ces normes.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 24 à 44 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, tels qu'ils étaient applicables pour les exercices d'imposition 1999 et 2000, violent les articles 10, 11 et 172 de la Constitution en ce qu'ils ne prévoient pas de délai de prescription de cinq ans pour le recouvrement de la redevance visant à lutter contre la désaffectation des bâtiments et/ou habitations.

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 12 février 2015.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

A. Alen