CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 102.855 du 24 janvier 2002

A.84.321/VIII-2609

En cause : **1. BERNARD** Etienne,

2. ROEFS Jean-Louis,

ayant élu domicile chez
Me Pierre LEGROS, avocat,
avenue Emile De Mot 19
1000 Bruxelles,

A.84.364/VIII-2219

En cause : **1. BEAUSSILLON** Jean-Michel,

2. le Front démocratique des francophones,

ayant élu domicile chez
Me Thierry AFSCHRIFT, avocat,
avenue Louise 208
1050 Bruxelles,

contre :

l'Etat belge, représenté par

1. le Ministre des Finances,
2. le Ministre de la Justice,
   ayant élu domicile chez
   Me Paul WOUTERS, avocat,
   rue de Tenbosch 32
   1000 Bruxelles.

LE CONSEIL D'ETAT, VIII^e^ CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 25 mai 1999 par Etienne BERNARD et Jean-Louis ROEFS qui demandent l'annulation de l'arrêté royal du 25 mars 1999 portant exécution de l'article 7 de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale;

Vu la requête introduite le 26 mai 1999 par Jean-Michel BEAUSSILLON et le Front démocratique des francophones qui demandent l'annulation du même arrêté royal;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu les rapports de M. THIBAUT, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu les ordonnances du 6 avril 2001 ordonnant le dépôt au greffe des dossiers et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire des requérants dans la première affaire;

Vu les ordonnances du 4 octobre 2001 notifiée aux parties, fixant les affaires à l'audience du 21 décembre 2001;

Entendu, en son rapport, M. GEUS, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me SOHIER, loco Me LEGROS, avocat, comparaissant pour les requérants dans la première affaire, Me RAYET, loco Me AFSCHRIFT, avocat, comparaissant pour les requérants dans la seconde affaire, M. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, et Me LAMBOT, loco Me WOUTERS, avocat, comparaissant pour l'Etat belge, partie adverse, représenté respectivement par les Ministres des Finances et de la Justice;

Entendu, en son avis conforme, M. THIBAUT, auditeur;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que les recours, dirigés contre le même arrêté réglementaire, sont connexes; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que l'article 7 de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale remplace l'article 632 du Code judiciaire par la disposition suivante :

" Toute contestation relative à l'application d'une loi d'impôt est de la compétence du juge 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. Toutefois, lorsque la procédure est en langue allemande, le tribunal de première instance d'Eupen est seul compétent.

Le Roi peut désigner, dans le ressort de la Cour d'appel, d'autres juges qui connaissent des contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt. Il détermine le territoire sur lequel le juge exerce sa juridiction";

que cette loi, publiée au Moniteur belge du 27 mars 1999, est entrée en vigueur le 6 avril 1999;

Considérant que le projet de loi, dans sa version initiale portait ce qui suit :

" Toute contestation relative à l'application d'une loi d'impôt est de la compétence exclusive du juge du siège de la Cour d'appel dans le ressort duquel est situé le bureau où la perception a été ou doit être faite";

qu'à la suite de l'adoption de l'amendement n° 13 du gouvernement (Doc. parl. Chambre n° 1342/9 - 97/98), le texte est devenu le suivant :

" Toute contestation relative à l'application d'une loi d'impôt est de la compétence exclusive du juge 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 le litige n'a aucun lien avec la perception d'un impôt, dans le ressort duquel est établi le service d'imposition qui a pris la décision contestée";

qu'a ensuite été adopté l'amendement n° 47 de M. LETERME et consorts (Doc. parl. Chambre n° 1342/22 - 97/98) tendant à supprimer le mot "exclusive" et à ajouter un alinéa 2 rédigé en ces termes :

" Le Roi peut désigner, dans le ressort de la Cour d'appel, d'autres juges qui connaissent des contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt. Il détermine le territoire sur lequel le juge exerce sa juridiction";

que cet amendement était justifié comme suit :

" Eu égard au rôle que les chambres fiscales instituées par le projet de loi seront appelées à jouer, il est primordial d'optimaliser l'accessibilité et l'accès à cette nouvelle juridiction.

Le système de la désignation des juges de complément permettra de mettre à disposition les magistrats nécessaires à cet effet";

qu'enfin, l'alinéa 1er de l'article 632 en projet a été complété par une deuxième phrase, relative à la compétence du tribunal de première instance d'Eupen à la suite de l'adoption de l'amendement n° 47 du gouvernement (Doc. parl. Chambre n° 1342/25 - 97/98);

Considérant que l'arrêté attaqué est rédigé comme suit :

" Sans préjudice de l'article 632, alinéa 1er, du Code judiciaire, les contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt pour lesquelles les tribunaux de première

instance sont compétents, relèvent de la seule compétence du tribunal de première instance
- d'Arlon, pour la province de Luxembourg;
- de Bruges, pour la province de Flandre occidentale;
- de Hasselt, pour la province de Limbourg;
- de Louvain, pour la province du Brabant flamand;
- de Namur, pour la province de Namur;
- de Nivelles pour la province du Brabant wallon";

Considérant que, selon les requérants, l'arrêté attaqué leur fait grief dès lors qu'il les contraint à introduire leur action en langue néerlandaise devant le tribunal de première instance de Louvain et ensuite à interjeter appel devant la Cour d'appel de Bruxelles dans la même langue, alors qu'ils avaient antérieurement le libre choix de la langue de la procédure en tant qu'habitants d'une commune à facilités de la périphérie bruxelloise;

Considérant que le Ministre de la Justice souscrit à cette thèse, faisant valoir qu'en application de l'article 632, alinéa 1er, du Code judiciaire et de l'arrêté attaqué, douze tribunaux de première instance sont compétents en matière fiscale; qu'il expose l'argumentation suivante :

" L'article 632, alinéa 1er du Code judiciaire maintient une compétence d'ordre public, c'est-à-dire exclusive, à laquelle les parties ne peuvent déroger.

Par rapport à la situation prévalant avant l'entrée en vigueur de la réforme, la situation reste donc inchangée sur ce point, quand bien même l'adjectif "exclusive" a disparu du texte de l'article 632 du Code judiciaire.

L'arrêté royal dont l'annulation est postulée a été pris en exécution de l'article 632, alinéa 2 du Code judiciaire, disposition insérée, faut-il le rappeler, pour "rapprocher" le contribuable de son juge, dans l'hypothèse où le contribuable est domicilié dans une province où ne siège aucune cour d'appel (et donc aucun tribunal qui siège "au siège de la cour d'appel"). C'est le cas des contribuables domiciliés en province de Luxembourg, Flandre Occidentale, Limbourg, Brabant flamand, Namur et Brabant wallon.

Cela étant, il convient de souligner que ce n'est pas le juge "qui siège au siège de la Cour d'appel" qui est territorialement compétent, c'est celui, désigné par la loi ou par le Roi, dont le ressort territorial comprend le bureau où la perception a été ou doit être faite ou, le cas échéant, si la contestation n'a aucun lien avec la perception d'un impôt, le service d'imposition qui a pris la disposition contestée. C'est donc la localisation du bureau de perception, ou, le cas échéant, du service de taxation, qui détermine le juge territorialement compétent, dont le ressort territorial s'étendra, selon le cas, au territoire de la province où il a son siège ou de la région de Bruxelles-Capitale (réserve étant ici faite pour les procédures en langue allemande qui sont de la compétence du tribunal d'Eupen).

La compétence territoriale ainsi décrite est d'ordre public, partant, exclusive et la solution n'est pas différente pour les cinq tribunaux qui siègent au siège d'une cour d'appel (pour les provinces de Flandre orientale, Anvers, Hainaut, Liège et la région de Bruxelles-Capitale) et pour ceux qui siègent au chef-lieu des autres provinces, désignés par l'arrêté royal ici attaqué";

Considérant que le Ministre des Finances défend la thèse opposée; qu'il s'exprime en ces termes :

" L'arrêté royal du 25 mars 1999 énonce, en son article l[er], que "sans préjudice de l'article 622, alinéa l[er], du Code judiciaire, les contestations relatives à l'application d'une loi d'impôt pour lesquelles les tribunaux de première instance sont compétents, relèvent de la seule compétence [...].

En disposant de la sorte, l'arrêté royal attaqué, en son article 1[er], ne porte pas atteinte à la règle contenue à l'article 632, alinéa l[er], du Code judiciaire (cfr. l'emploi des mots "sans préjudice de"; en néerlandais, "onverminderd"), aux termes de laquelle est compétent le tribunal de première instance qui siège au siège de la Cour d'appel dans le ressort duquel est situé le bureau de perception.

Ainsi, le juge compétent pour connaître de la contestation d'un contribuable dépendant, par hypothèse, d'un bureau de perception situé à Arlon, est le Tribunal de première instance de Liège, sous réserve de la possibilité, qu'ouvre, au profit de ce contribuable, l'article l[er] de l'arrêté royal du 25 mars 1999, de déférer la contestation au Tribunal de première instance d'Arlon.

De la même manière, en vertu de l'application conjuguée de l'article 632, alinéa ler, du Code judiciaire et de l'article ler de l'arrêté royal attaqué, le contribuable dépendant d'un bureau de perception situé, par hypothèse, à Rhode-Saint-Genèse, aura le choix de porter sa contestation soit devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, soit devant celui de Leuven.

Selon cette interprétation, le terme "seul" figurant à l'article ler de l'arrêté royal attaqué vise à exclure la compétence des tribunaux de première instance autres que ceux désignés tant à l'article 632, alinéa ler, du Code judiciaire qu'à l'article ler de l'arrêté royal du 25 mars 1999; ainsi, par exemple, s'agissant de la Province de Luxembourg, serait exclue en cette matière la compétence du Tribunal de première instance de Neufchâteau.

Cette interprétation est la seule susceptible de concilier l'article ler de l'acte réglementaire attaqué avec les dispositions légales et constitutionnelles qui lui sont supérieures; la lecture du texte réglementaire proposée par les requérants, soit l'instauration d'une compétence exclusive au profit de certains tribunaux de première instance par dérogation à la règle de principe fixée par l'article 632 du Code judiciaire (cfr., notamment, requête, p. 4), se heurterait en effet au principe de la hiérarchie des normes et, en l'occurrence, de conformité de l'acte attaqué sinon à la loi (article 632 du Code judiciaire), à tout le moins à la Constitution (article 13).

Or, il est admis que lorsque deux interprétations de la norme sont possibles, l'on peut poser comme postulat que son auteur n'a pas entendu méconnaître les règles de droit auxquelles il est soumis et supposer, le cas échéant, qu'il a utilisé une formule traduisant imparfaitement sa pensée. C'est en vertu de cette règle d'interprétation qu'il faut écarter une interprétation de la norme qui rendrait celle-ci inconstitutionnelle ou illégale (voir, à ce sujet, conclusions de M. l'Avocat général J. VELU avant Cass., 20 novembre 1975, Pas. 1976, I, 352; cfr. aussi M. LEROY, Contentieux administratif, Bruxelles, Bruylant, 1996, pp. 308 à 312).

Des considérations qui précèdent, il résulte que :
- d'une part, l'acte attaqué ne fait pas grief au premier requérant ni aux contribuables dont le F.D.F. déclare défendre les intérêts puisqu'aussi bien, il a pour effet de leur permettre de porter leurs contestations fiscales soit devant le Tribunal de

première instance de Bruxelles (article 632, alinéa 1er, nouveau du Code judiciaire), soit devant le Tribunal de première instance de Leuven;
- d'autre part, l'annulation de l'acte attaqué ne leur procurerait aucun avantage, bien au contraire puisqu'ils se verraient alors privés du libre choix de porter leurs différends fiscaux devant l'un ou l'autre des tribunaux susvisés";

Considérant qu'avant son remplacement par l'article 7 de la loi du 23 mars 1999, l'article 632 du Code judiciaire était considéré comme une règle de compétence territoriale exclusive et d'ordre public, ayant pour but d'interdire à l'auteur du recours, tant après qu'avant la naissance du litige, de choisir la juridiction devant connaître de celui-ci (Cass. 4 décembre 1980); qu'il en résultait que deux cours d'appel ne pouvaient être également compétentes pour un même contentieux fiscal; que ni le texte du nouvel article 632 du Code judiciaire ni ses travaux préparatoires n'autorisent la conclusion que le législateur aurait entendu supprimer le caractère d'ordre public de la compétence territoriale en matière fiscale; que les termes "sans préjudice de l'article 632 ...", s'ils ne sont pas des plus heureux, ne peuvent signifier que le Roi aurait entendu modifier le caractère exclusif de la compétence territoriale en matière fiscale, ce qui, au demeurant, aurait excédé Ses pouvoirs; qu'en outre, les mots "relèvent de la seule compétence ..." confortent la thèse défendue par le Ministre de la Justice; que s'il est vrai que le tribunal d'arrondissement de Bruxelles, par un jugement du 1er octobre 2001, a reconnu à un contribuable relevant d'un bureau de perception situé à Rhodes-Saint-Genèse le droit de porter sa contestation à son choix devant le tribunal de première instance de Bruxelles ou de Louvain, ce jugement ne comporte aucun argument appuyant la thèse retenue par le tribunal;

Considérant qu'en désignant le tribunal de première instance de Louvain pour connaître de leurs litiges fiscaux, l'arrêté attaqué fait grief aux requérants; que les recours sont recevables;

Considérant que le Ministre de la Justice conteste la recevabilité du recours en tant qu'il est introduit par le Front démocratique des francophones; qu'il fait valoir que cette partie requérante n'a pas la personnalité juridique et que l'arrêté attaqué n'est pas susceptible de lui être appliqué dès lors qu'elle n'est pas assujettie à l'impôt; qu'il ajoute que le FDF n'est investi, ni par la loi ni par aucune réglementation, de la défense des contribuables ou justiciables francophones en périphérie bruxelloise;

Considérant qu'une association de fait est recevable à agir devant le Conseil d'Etat, pour autant que le recours entre dans son objet social tel qu'il est défini par ses statuts; qu'il en va ainsi en l'espèce puisque l'arrêté attaqué fait grief à ses affiliés dont il assure la protection des intérêts; que l'exception n'est pas fondée;

Considérant que les requérants prennent notamment un moyen de la violation de l'article 3 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat; qu'ils observent que l'arrêté attaqué a été pris "vu l'urgence" pour le motif suivant :

" Considérant que le présent arrêté doit entrer en vigueur en même temps que la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale, dont il assure l'exécution";

qu'en substance, ils contestent que cette motivation suffise à démontrer que la section de législation du Conseil d'Etat ne pouvait être consultée en temps utile;

Considérant que le Ministre des Finances répond en énumérant les critères que le Conseil d'Etat prend en considération pour vérifier si l'urgence alléguée est avérée, étant la date de publication, l'entrée en vigueur, l'exécution d'une norme supérieure et la célérité avec laquelle le dossier a été traité, pour conclure que l'arrêté attaqué satisfait à ces différents critères;

Considérant que le Ministre de la Justice, quant à lui, observe que l'alinéa 2 de l'article 632 du Code judiciaire a été adopté en fin de parcours parlementaire et qu'une fois cette compétence nouvelle attribuée au Roi, il était capital qu'Il prenne immédiatement les mesures d'exécution qui s'imposaient; qu'il expose à cet égard que les tribunaux de première instance étaient compétents à partir du 1er mars 1999, que l'article 97, in fine, de la loi du 15 mars 1999 dispose que son article 34, en tant qu'il abroge les articles 377 à 392 du code des impôts sur les revenus a sorti ses effets au 1er mars 1999 étant entendu qu'ils restaient applicables aux recours introduits après cette date; qu'il fait encore valoir que l'article 11, alinéa 3, de la loi du 23 mars 1999 permettait la saisine d'un tribunal de première instance lorsque le délai de recours visé à l'article 379, ancien, du même code n'avait pas expiré dans les trois mois de la notification de la décision relative au recours administratif, de sorte qu'à partir du 1er mars 1999, le tribunal de première instance devenait seul compétent pour connaître, selon la nouvelle procédure, des recours dirigés contre les décisions du directeur des contributions et qu'il n'était plus possible de saisir les cours d'appel; que le Ministre de la Justice en conclut qu'en raison de cette situation particulière, des difficultés pratiques étaient soulevées, que se posait la question de la compétence des cours d'appel pour les recours introduits entre le 1er mars 1999 et le 6 avril 1999, que l'administration fiscale avait indiqué aux demandeurs qu'il fallait saisir les tribunaux de première instance et qu'il était donc urgent que ceux-ci soient immédiatement désignés en sorte qu'au regard des circonstances particulières liées à la mise en vigueur de la réforme fiscale, l'urgence invoquée a été motivée de manière adéquate et spécifique;

Considérant que la motivation de l'arrêté attaqué se limite à l'expression d'un jugement d'opportunité et ne contient pas la démonstration de la nécessité de désigner sans désemparer six autres tribunaux compétents pour connaître des litiges fiscaux; qu'il ne saurait être admis que plus aucun projet d'arrêté royal exécutant une loi ne soit soumis à l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat pour le motif que le Roi entendrait faire entrer son arrêté en vigueur en même temps que la loi qu'il exécute; que, sans doute, le raisonnement de la partie adverse pourrait éventuellement être admis si la loi n'était applicable que moyennant l'adoption d'un arrêté d'exécution; que tel n'est pas le cas en l'espèce; qu'en outre, il ressort du dossier administratif que l'arrêté attaqué en projet, devant entrer en vigueur le 6 avril 1999, était déjà élaboré dès le 24 mars 1999, si bien que la consultation de la section de législation du Conseil d'Etat dans le délai de trois jours eût été possible; qu'au demeurant, les nominations des nouveaux magistrats fiscaux se sont étalées du 7 octobre 1999 au 14 février 2001; que l'impossibilité de demander l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat n'est pas adéquatement motivée et est démentie par les faits; que le moyen est fondé;

Considérant qu'il est sans intérêt d'examiner les autres moyens des requêtes, ceux-ci ne pouvant conduire à une annulation plus étendue;

Considérant qu'il y a lieu de limiter les effets du présent arrêt d'annulation en fonction de l'intérêt des parties requérantes,

D E C I D E :

Article 1er.

Les affaires portant les numéros A.84.321/VIII-2609 et A.84.364/VIII-2219 sont jointes.

Article 2.

Sont annulés, à l'article 1er, de l'arrêté royal du 25 mars 1999 portant exécution de l'article 7 de la loi du 23 mars 1999 relative à l'organisation judiciaire en matière fiscale, les mots "de Louvain, pour la province du Brabant flamand".

Article 3.

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge dans les mêmes formes que l'arrêté annulé.

Article 4.

Les dépens, liquidés à la somme de 694,10 euros, sont mis à charge de l'Etat belge.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le vingt-quatre janvier deux mille deux par :

M.	GEUS,	président de chambre,
Mme	DAURMONT,	conseiller d'Etat,
Mme	GEHLEN,	conseiller d'Etat,
M.	BLANJEAN,	greffier assumé.

Le Greffier assumé, Le Président,

Th. BLANJEAN. J.-Cl. GEUS.