

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 108.981 du 9 juillet 2002

A. 61.234/XV-5

En cause :

1. SANTINI Aimé,
2. SANTINI-RADICI Amalia,
ayant élu domicile chez
Me A. BAILLEUX, avocat,
avenue Louise 200
1050 Bruxelles,

contre :

1. **l'Etat belge**, représenté par
le Ministre des Finances,
2. Le Directeur régional des contributions
directes de Bruxelles II.

LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 7 décembre 1994 par laquelle Aimé Santini et son épouse Amalia Santini-Radici demandent l'annulation de l'arrêté ministériel n° 5 du 8 août 1994 rejetant leur demande de remise ou de modération d'accroissement d'impôt;

Vu l'arrêt n° 53.402 du 23 mai 1995 rejetant la demande de suspension de l'exécution du même acte;

Vu le dossier administratif;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. PAUL, auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 7 septembre 2001 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

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

Vu l'ordonnance du 22 avril 2002, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 22 mai 2002;

Entendu, en son rapport, M. VANDERNOOT, conseiller d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me T. MARINX, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M. GROBELNY, inspecteur d'administration fiscale, comparaissant pour la première partie adverse;

Entendu, en son avis, M. PAUL, auditeur;

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

Considérant que les faits pertinents de la cause ont été exposés dans l'arrêt n° 53.402 du 23 mai 1995; que la demande de remise ou de modération des accroissements d'impôts faisant l'objet de la décision attaquée ne porte toutefois que sur les exercices 1984 à 1987, à l'exclusion de l'exercice 1983;

Considérant que la seconde partie adverse, qui n'est pas l'auteur de l'acte attaqué, doit être mise hors de cause;

Considérant qu'à la date à laquelle la requête a été introduite, l'article 70, § 1^{er}, 2°, de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section d'administration du Conseil d'État disposait que les requêtes en annulation contre les actes des autorités administratives donnaient lieu au paiement d'une taxe de quatre mille francs; que le paragraphe 3 de cette même disposition prévoit que les requêtes collectives donnent lieu au paiement d'autant de fois la taxe qu'il y a de requérants; qu'en l'espèce la requête n'a été revêtue de timbres fiscaux qu'à concurrence de quatre mille francs; qu'en conséquence le recours n'est recevable qu'en ce qui concerne le premier requérant;

Considérant que dans son rapport, l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire conteste la compétence du ministre des Finances de prendre l'arrêté attaqué sur la base de l'article 9 de l'arrêté du Régent n° 78 du 18 mars 1831 organique de

l'administration des finances; que le ministre n'est compétent que si cette disposition repose sur un fondement constitutionnel ou législatif adéquat; que, selon l'auditeur rapporteur, si la compétence du ministre n'est pas établie, le requérant pourrait voir dénier son intérêt à l'annulation de l'arrêté attaqué, le ministre étant, le cas échéant, dépourvu du pouvoir de réexaminer la demande du requérant; que cette exception d'irrecevabilité a été soulevée par l'auditeur chargé de l'instruction de l'affaire dans son rapport et que les parties ont eu l'occasion de faire connaître leur point de vue à ce sujet dans leur dernier mémoire et à l'audience;

Que, sur cette question, la partie adverse, dans son mémoire en réponse, a estimé l'article 9 de l'arrêté du Régent précité fondé sur l'article 66, alinéa 2, de la Constitution du 7 février 1831; qu'elle ajoute que le pouvoir reconnu au ministre des Finances par cette disposition est compatible avec le principe de légalité consacré par les articles 110 et 112 de la Constitution du 7 février 1831 dans la mesure où un accroissement fiscal n'est pas un impôt mais une sanction fiscale, et qu'il n'est compatible avec les articles 92 et 93 de la Constitution du 7 février 1831 que s'il est interprété comme permettant au ministre de prendre une mesure de faveur, qui ne peut contredire une décision du directeur des contributions ou de la cour d'appel;

Que, dans son mémoire en réplique, le requérant ne discute pas cette question de la constitutionnalité de l'article 9 de l'arrêté du Régent du 18 mars 1831 précité; qu'il soutient que cette disposition n'a pas été abrogée, que l'on ne peut confondre les pouvoirs conférés au ministre par cette disposition et ceux que l'article 73 de la Constitution du 7 février 1831 attribuent au Roi en matière de grâce, que le Conseil d'État est bien compétent à l'égard des décisions ministérielles prises sur la base de l'article 9 précité; que, pour le surplus, il discute d'autres aspects de l'argumentation de la partie adverse relatifs à la compétence du Conseil d'État et à la recevabilité de son recours, sans rapport avec celle du fondement juridique de l'article 9 de l'arrêté du Régent du 18 mars 1831 précité;

Que, dans son dernier mémoire, le requérant se borne à soutenir, sans en établir le fondement juridique, que l'article 9 de l'arrêté du Régent du 18 mars 1831 précité n'a pas été abrogé et que, lors de l'examen parlementaire du projet de loi destiné à devenir la loi du 15 mars 1999 relative au contentieux en matière fiscale, il a été décidé de maintenir cette disposition en vigueur; que la partie adverse n'a pas déposé de dernier mémoire;

Considérant que l'article 9 de l'arrêté du Régent n° 78 du 18 mars 1831 organique de l'administration des finances, sur la base duquel a été introduit le recours ayant donné lieu à l'arrêté attaqué, dispose que le ministre des Finances « statue sur les réclamations ayant pour objet la remise d'amendes et d'augmentations de droits à titre d'amendes, autres que celles prononcées par le juge, et arrête les transactions entre l'administration et les contribuables, dans les cas où elles sont autorisées par les lois »; qu'il y a lieu d'examiner si le Régent disposait du pouvoir d'adopter cette disposition; que cet examen sera limité à la mesure dans laquelle elle a été appliquée en l'espèce, soit en tant qu'elle habilite le ministre à connaître de réclamations contre des « augmentations de droits à titre d'amendes », qualifiées actuellement d'« accroissements d'impôts » par l'article 444 du Code des impôts sur les revenus 1992;

Considérant que l'article 114 de la loi du 28 juin 1822 relative à la contribution personnelle disposait comme suit :

« Quant aux contraventions qui emportent une amende, les contrevenants pourront être admis à transiger du chef de ces amendes, sans préjudice toutefois de la contribution due.

Les transactions seront soumises à l'approbation de l'administration. »;

Que cette disposition législative habilitait l'administration à prendre des décisions comportant une réduction des sanctions fiscales, en ce compris à l'égard des « augmentations de droits à titre d'amendes », qualifiées aujourd'hui d'accroissements d'impôts;

Qu'aux termes de l'article 138 de la Constitution du 7 février 1831, « à compter du jour où la Constitution sera exécutoire, toutes les lois, décrets, arrêtés, règlements et autres actes qui y sont contraires sont abrogés »; que, dans la mesure où l'article 114 de la loi précitée du 28 juin 1822 vise des sanctions fiscales, elle n'a pas été abrogée par les articles 110 et 112 de la Constitution du 7 février 1831, consacrant le principe de légalité en matière d'impôt; que l'accroissement d'impôt revêt en effet la nature d'une sanction administrative, et non d'un impôt; que, lorsque l'arrêté du Régent n° 78 du 18 mars 1831, précité, a été adopté, l'administration disposait donc du pouvoir de transiger sur le montant de cet accroissement, impliquant celui de le réduire;

Que ce pouvoir reconnu à l'administration par l'article 114 de la loi précitée du 28 juin 1822 pouvait être mis en oeuvre par le Régent, exerçant les pouvoirs du Roi; qu'il Lui appartenait notamment, sur la base de Son pouvoir général d'exécution des

lois conféré par l'article 67 de la Constitution du 7 février 1831, et de Son pouvoir d'organisation des services de l'État, résultant des articles 29 et 66, alinéa 2, de la Constitution du 7 février 1831, de préciser quelle autorité pouvait exercer ce pouvoir dévolu au pouvoir exécutif par la loi; que c'est sur la base de ces pouvoirs que le Régent, en adoptant l'article 9 de Son arrêté n° 78 précité du 18 mars 1831, a mis en oeuvre l'article 114 de la loi précitée du 28 juin 1822, qui en constitue le fondement légal;

Que l'abrogation de la loi précitée du 28 juin 1822 ou la suppression des impôts qu'elle crée, résultant de l'article 1^{er} de la loi du 26 juillet 1879 modifiant la législation sur la contribution personnelle et les lois électorales coordonnées, des articles 1^{er} et 90, 2°, de la loi du 29 octobre 1919 établissant des impôts cédulaires sur les revenus et un impôt complémentaire sur le revenu global et de l'article 9, 14°, de la loi du 22 janvier 1931 relative à la fiscalité provinciale et communale, n'ont pas eu pour conséquence d'invalidier l'article 9 de l'arrêté du Régent n° 78 précité; qu'en effet l'abrogation d'une loi qui constitue le fondement juridique d'un arrêté ne le prive pas de sa validité tant que celui-ci n'est pas abrogé ou modifié de manière expresse ou tacite, à la condition que cet arrêté ne soit pas incompatible avec d'autres dispositions de niveau supérieur; qu'en l'espèce aucune abrogation ou aucun remplacement de l'article 9 de l'arrêté du Régent n° 78 précité ne sont intervenus et que le remplacement progressif des impôts prévus par la loi précitée du 28 juin 1822 par de nouveaux impôts et l'abrogation de la même loi n'ont pas été accompagnés de l'adoption de normes ayant force de loi ou d'autres normes supérieures incompatibles avec l'attribution au ministre de Finances, prévue par l'article 9 de l'arrêté du Régent n° 78 du 18 mars 1831, précité, du pouvoir de statuer sur les réclamations ayant pour objet la remise d'accroissements d'impôts;

Que les accroissements d'impôts décidés sur la base de l'article 334 du Code des impôts sur les revenus, devenu l'article 444 du Code des impôts sur les revenus 1992, sont des sanctions prononcées par l'administration, et non pas le juge, même si elles sont soumises à un contrôle judiciaire; que l'exception formulée par l'article 9 de l'arrêté du Régent n° 78 du 18 mars 1831 selon laquelle le ministre est sans pouvoir à l'égard des sanctions «prononcées par le juge» ne porte pas sur les accroissements d'impôts; qu'en conséquence, les réclamations qui portent sur eux figurent parmi celles sur lesquelles le ministre est habilité à statuer en application de l'article 9 précité;

Qu'en cas d'annulation de l'acte attaqué, le ministre disposerait toujours du pouvoir d'accorder la remise demandée; que l'intérêt du requérant est ainsi établi et que l'exception soulevée d'office par l'auditeur rapporteur ne peut être accueillie;

Considérant qu'il y a lieu de rouvrir les débats afin de permettre à l'auditeur désigné par M. l'Auditeur général de poursuivre l'instruction de la cause,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

La deuxième partie adverse est mise hors de cause.

Article 2.

La requête en annulation est rejetée en tant qu'elle est introduite par la seconde requérante.

Article 3.

Les débats sont rouverts.

Article 4.

L'auditeur désigné par M. l'Auditeur général est chargé de rédiger un rapport complémentaire.

Article 5.

Les dépens sont réservés.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique, le neuf juillet deux mille deux par :

M. LEROY,	président de chambre,
M. QUERTAINMONT,	conseiller d'Etat,
M. VANDERNOOT,	conseiller d'Etat
Mme VANDERPERE,	greffier.

Le Greffier,

Le Président,

V. VANDERPERE.

M. LEROY.