



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 61.599/4
du 26 juin 2017

sur

un avant-projet de décret de la Région wallonne ‘modifiant le
Code des droits de succession et le Code des droits
d’enregistrement, d’hypothèque et de greffe en vue
d’exempter de droits de partage, de donation et de succession
des biens immobiliers classés comme monument’

Le 24 mai 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Président et Ministre des Travaux publics, de la Santé, de l'Action sociale et du Patrimoine de la Région wallonne à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un avant-projet de décret 'modifiant le Code des droits de succession et le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe en vue d'exempter de droits de partage, de donation et de succession des biens immobiliers classés comme monument'.

L'avant-projet a été examiné par la quatrième chambre le 26 juin 2017. La chambre était composée de Pierre LIÉNARDY, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Christian BEHRENDT et Marianne DONY, assesseurs, et Colette GIGOT, greffier.

Le rapport a été présenté par Benoît JADOT, premier auditeur chef de section.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 26 juin 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet ^(*), à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

EXAMEN DE L'AVANT-PROJET

1. L'avant-projet de décret tend à organiser un régime d'exemption de droits de succession et de mutation par décès et de certains droits d'enregistrement qui est conçu comme un incitant à l'exécution de travaux d'entretien, de maintenance ou de restauration de biens classés au titre de la législation relative à la conservation du patrimoine.

Il exempte de droits de succession et de mutation par décès « la valeur nette des biens immobiliers classés comme monument, au sens du livre III du (Code wallon du patrimoine) ¹, à usage principal d'habitation, recueillis, en pleine propriété, usufruit ou nue-propriété, par un héritier, un légataire ou un donataire en ligne directe, entre époux, entre cohabitants légaux visés à l'article 48 (du Code des droits de succession) ou en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus » ².

À propos des droits d'enregistrement, l'avant-projet prévoit que sont exemptés du droit proportionnel et soumis au droit fixe général « les partages, partiels ou totaux, les cessions à titre onéreux, entre copropriétaires, de parts indivises, la conversion prévue aux articles 745^{quater} et 745^{quinquies} du code civil, même s'il n'y a pas indivision, et la donation entre vifs en ligne directe, entre époux, entre cohabitants légaux visés à l'article 48 du Code des droits de succession ou en ligne collatérale jusqu'au troisième degré inclus, en pleine propriété, usufruit ou nue-propriété, par une ou plusieurs personnes physiques au profit d'une ou plusieurs personnes physiques et portant sur des biens immobiliers classés comme

(*) S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

¹ Le texte en projet fait état du livre III du « Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ». Or, ce livre figure dans un code qui, désormais, s'intitule « Code wallon du patrimoine » (voir l'article 2, alinéa 3, du décret du 20 juillet 2016 'abrogeant le décret du 24 avril 2014 abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'Aménagement du Territoire, de l'Urbanisme, du Patrimoine et de l'Énergie, abrogeant les articles 1^{er} à 128 et 129^{quater} à 184 du Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine et formant le Code du Développement territorial').

² Article 55^{quinquies}, § 1^{er}, en projet, du Code des droits de succession.

monument, au sens du livre III du (Code wallon du patrimoine) ³, à usage principal d'habitation » ⁴.

Il importe d'observer que l'avant-projet limite sur plusieurs points le champ d'application du régime d'exemption fiscale qu'il tend à établir.

Ainsi, il ne s'applique qu'à certaines catégories de biens classés : sont seuls visés les biens qui répondent à la double condition d'être classés comme monuments – et non pas comme ensembles architecturaux, sites ou sites archéologiques – et d'être « à usage principal d'habitation ».

En outre, seuls certains actes soumis à des droits d'enregistrement constitutifs d'impôts régionaux et certaines successions bénéficient de ce régime. En substance, il s'agit d'actes ou de successions qui permettent, pour reprendre des termes utilisés dans la note au Gouvernement, de « maintenir dans le giron familial des biens qui pourraient, pour des raisons fiscales, être démembrés ».

Il appartient au législateur de s'assurer que les différences de traitement qui résultent de cette limitation du champ d'application du régime d'exemption fiscale envisagé sont raisonnablement justifiées au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

En l'état, le dossier soumis au Conseil d'État comporte peu d'éléments de nature à permettre de comprendre de manière suffisamment concrète et systématique pour quels motifs l'avant-projet fait bénéficier certaines situations du régime d'exemption fiscale envisagé et en exclut d'autres. L'exposé des motifs et le commentaire des articles ne contiennent à ce sujet que des explications trop fragmentaires et formulées en des termes trop vagues et trop généraux pour établir la compatibilité du dispositif en projet avec les principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination.

L'avant-projet doit être soigneusement réexaminé sur ce point.

À cet égard, l'attention est attirée sur le fait que les incitants fiscaux envisagés par l'avant-projet tendent à assurer l'exécution effective d'une obligation prévue par la législation relative à la conservation du patrimoine – l'obligation incombant au propriétaire d'un bien classé de maintenir celui-ci en bon état ⁵ – qui s'applique à tous les biens classés. Dans le même sens, la section de législation relève que l'établissement d'un document lié à l'exécution de cette obligation, en l'occurrence la fiche d'état sanitaire du bien, correspond à une obligation que la législation relative à la conservation du patrimoine impose pour chaque

³ Le texte en projet fait erronément état du livre III du « code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ». Voir sur ce point la note de bas de page n° 1.

⁴ Article 159, 15°, alinéa 1^{er}, en projet, du code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

⁵ Article 211 du Code wallon du patrimoine.

bien classé⁶. La section de législation se demande dès lors ce qui justifie que l'avant-projet restreint comme il le fait le champ d'application de ce régime.

2. Dès lors que le régime d'exemption fiscale en projet est conçu comme un incitant à l'exécution de travaux d'entretien, de maintenance ou de restauration de biens classés au titre de la législation relative à la conservation du patrimoine, il importe que soit assurée une parfaite cohérence entre les deux corps de règles.

En l'état, tel n'est pas suffisamment le cas, spécialement en ce qui concerne les dispositions relatives à la fiche d'état sanitaire du bien, dont l'objet – essentiel pour l'application du régime envisagé – est de déterminer les travaux à exécuter pour qu'un bien classé puisse bénéficier d'une des exemptions fiscales prévues par l'avant-projet.

a) En faisant état de la fiche d'état sanitaire du bien, l'avant-projet renvoie à la disposition du Code wallon du patrimoine qui régit cette fiche, à savoir l'article 212⁷.

Mais il consacre aussi à cette fiche diverses dispositions constitutives d'un régime qui est, d'une part, propre à l'hypothèse de l'application du mécanisme d'exemption fiscale en projet et, d'autre part, parallèle au régime instauré par le Code wallon du patrimoine⁸.

Une telle manière de procéder n'est pas cohérente : le législateur ne peut pas, dans le même temps et pour régler une même matière, renvoyer au régime mis en place par le Code wallon du patrimoine et établir en parallèle un régime spécifique.

b) En outre, l'avant-projet est en défaut de prendre en compte et de régler les interactions qui sont inévitablement appelées à se présenter entre ses dispositions et celles par lesquelles le Code wallon du patrimoine règle la fiche d'état sanitaire des biens classés.

– Ainsi, en l'absence de disposition contraire, le texte en projet implique que celui qui souhaite bénéficier d'une exemption fiscale devrait, en se fondant sur ce texte, demander à l'administration une fiche d'état sanitaire du bien concerné, et ce alors même que ce dernier serait déjà couvert par une fiche d'état sanitaire établie en application de l'article 212 du Code wallon du patrimoine et toujours en cours de validité.

Or, il serait peu cohérent et critiquable au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que l'existence et l'état d'exécution d'une fiche d'état sanitaire déjà établie pour un bien en vertu du Code wallon du patrimoine et toujours en cours de validité ne soient pas pris en compte pour l'application du régime d'exemption fiscale en projet. Ce serait d'autant moins admissible que le Code wallon du patrimoine impose

⁶ Article 212 du Code wallon du patrimoine.

⁷ Le texte en projet fait erronément état de l'article 212 du « Code wallon de l'aménagement du territoire, de l'urbanisme et du patrimoine ». Voir sur ce point la note de bas de page n° 1.

⁸ Article 55quinquies, §§ 2 et 3, en projet, du Code des droits de succession, et article 159, 15°, alinéas 2 à 7, en projet, du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe.

l'obligation d'établir une fiche d'état sanitaire pour tous les biens classés et attache des sanctions à la méconnaissance de cette obligation.

– L'avant-projet ne dit mot non plus des incidences de la délivrance de la fiche d'état sanitaire d'un bien établie en vertu de ses dispositions sur l'application au même bien des dispositions du Code wallon du patrimoine relatives à cette fiche.

Or, il serait également peu cohérent et critiquable au regard des principes constitutionnels d'égalité et de non-discrimination que l'existence et l'état d'exécution d'une fiche d'état sanitaire établie pour un bien en vertu du décret en projet et toujours en cours de validité ne soient pas pris en compte pour l'application des dispositions du Code wallon du patrimoine relatives à la fiche d'état sanitaire du bien.

c) Il est aussi permis de s'interroger sur la pertinence de la différence de contenu de certains éléments du régime que le décret en projet met en place en ce qui concerne la fiche d'état sanitaire du bien par rapport aux dispositions de même objet qui figurent dans le Code wallon du patrimoine.

Ainsi notamment, est-il justifié de prévoir que, pour l'application du décret en projet, la durée de validité de la fiche d'état sanitaire d'un bien peut aller jusqu'à dix ans, alors que cette durée est limitée à cinq ans quand la fiche d'état sanitaire du bien est délivrée sur la base du Code wallon du patrimoine ?

d) La section de législation se demande encore s'il ne conviendrait pas de prévoir que les dispositions figurant aux articles 211, alinéa 2, et 212, § 2, du Code wallon du patrimoine, ou des dispositions analogues, trouvent à s'appliquer en cas d'inexécution des travaux indiqués dans la fiche d'état sanitaire d'un bien délivrée en vertu du décret en projet.

3. Il suit des diverses observations qui précèdent que l'avant-projet doit être substantiellement revu. Il ne sera donc pas examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Colette GIGOT

Pierre LIENARDY