

AVANT-PROJET

Le Gouvernement de la Communauté française,

Sur proposition du Ministre du Budget,

Après délibération,

ARRETE :

Le Ministre du Budget est chargé de présenter au Parlement le projet de décret dont la teneur suit :

Article 1^{er}. Sans préjudice de l'application des articles 53 à 56 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française, toute somme due à la Communauté française ou aux personnes morales de droit public qui en dépendent peut être récupérée par voie de contrainte.

La contrainte est décernée par le receveur centralisateur ou par le receveur chargé du recouvrement ; elle est visée et rendue exécutoire par le Gouvernement ou par les agents qu'il désigne à cet effet.

Art. 2. La contrainte rendue exécutoire conformément à l'article 1^{er} est signifiée au débiteur par exploit d'huissier de justice avec commandement de payer.

Son exécution est poursuivie conformément aux dispositions du Code judiciaire (cinquième partie).

Art. 3. Toute opposition à une contrainte décernée en application du présent décret est motivée.

Sous peine de déchéance, l'opposition est signifiée, dans le mois de la signification de la contrainte, au cabinet du Ministre-Président.

--

Bruxelles, le

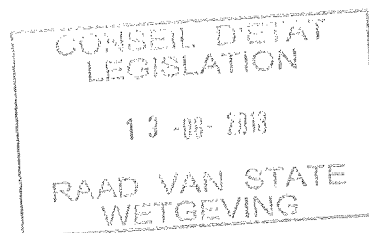
Pour le Gouvernement,

Le Ministre-Président,

Rudy DEMOTTE

Le Ministre du Budget,

André FLAHAUT



64161, 2/2v

DECRET RELATIF AU RECOUVREMENT DES CREANCES DE LA COMMUNAUTE FRANCAISE

EXPOSE DES MOTIFS

Mesdames, Messieurs,

Dans l'exercice de leurs missions d'intérêt général, les pouvoirs publics disposent de « privilèges » dérogatoires du droit commun, encore appelés « prérogatives de la puissance publique », parmi lesquels on peut relever le *privilège du préalable* et celui de l'*exécution d'office*.

Le privilège du préalable est le corolaire du pouvoir reconnu à l'administration de prendre unilatéralement des décisions obligatoires pour les tiers. En vertu de ce privilège, les décisions de l'administration sont présumées conformes au droit et dès lors exécutoires de plein droit sans nécessité de recours à un juge.

Le privilège de l'exécution d'office permet quant à lui à l'administration, sur habilitation légale, de procéder à l'exécution d'office de ses décisions ou, le cas échéant, de les faire exécuter par la contrainte.

En application de ces principes, la charge du recours au juge est en quelque sorte inversée. Les décisions de l'administration sont obligatoires tant qu'elles ne sont pas contestées en justice par l'administré.

Conformément à ce qui précède, le droit budgétaire des autorités publiques permet à l'administration de constater elle-même l'existence de créances à son profit. Pour ce qui concerne la Communauté française, l'article 19 du décret du 20 décembre 2011¹ dispose ainsi que :

« §1^{er}. Sans préjudice des dispositions en matière de taxes et d'impôts, chacun dans leurs compétences, les ordonnateurs constatent les droits à charge des tiers. Ils leur notifient au moins l'objet de la créance, la somme à payer, les modalités de paiement et la date d'échéance.

§2. Les droits constatés sont imputés dans la comptabilité et sont simultanément communiqués à un receveur. Pour les recettes

non fiscales, l'entité peut désigner un receveur centralisateur. »

Le recouvrement des créances constatées par l'ordonnateur des recettes est confié au receveur par l'article 55, alinéa 1^{er} du décret du 20 décembre 2011 :

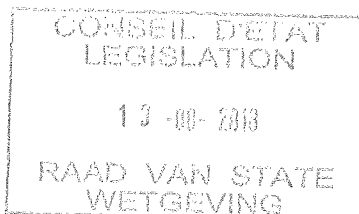
« Le receveur doit engager, dans un délai maximum de douze mois, une procédure en récupération des droits constatés non contestés qui, à leur échéance et sans préjudice des dispositions de l'article 54, n'ont pas été acquittés par les débiteurs sauf à justifier que ces droits se trouvent dans un des cas visés à l'article 56. Les sommes à récupérer sont majorées de plein droit des intérêts de retard à un taux identique au taux légal selon les modalités à arrêter par le Gouvernement. »

Le receveur est ainsi chargé de s'assurer du bon remboursement de la créance en envoyant des rappels au débiteur et, le cas échéant, une mise en demeure.

L'Etat belge dispose, de longue date, d'une habilitation légale lui permettant de récupérer par la contrainte (sans recours au juge) les créances dont les débiteurs ne répondent pas aux injonctions du receveur. Le fondement de cette habilitation figure à l'article 3 de la loi domaniale du 22 décembre 1949 qui dispose que :

« Toute somme due à l'Etat ou à des organismes d'Etat dont le recouvrement est poursuivi par l'administration en charge de la perception et du recouvrement peut être récupérée par voie de contrainte.

La contrainte est *décernée* par le receveur chargé du recouvrement ; elle est visée et rendue exécutoire par l'agent compétent et signifiée par exploit d'huissier de justice. »²



¹ Décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française (M.B. 17.01.2012).

² Loi domaniale du 22 décembre 1949 (M.B. 25.02.1950), modifiée par la loi du 5 juillet 1963 (M.B. 17.07.1963), la loi-programme du 6 juillet 1989 (M.B. 08.07.1989) et la loi du 27 avril 2016 (M.B. 06.05.2016).

Il existe également de nombreuses législations qui prévoient des mécanismes spécifiques de recouvrement par contrainte³.

Suite à la création des communautés et des régions, il fut convenu que les receveurs de l'administration fédérale des domaines continueraient à exercer cette mission de recouvrement également au profit des entités fédérées. Ceci fut justifié à l'époque par un souci de rationalisation, les services fédéraux disposant à cet égard d'une grande expérience technique et juridique en la matière dont ils pouvaient faire bénéficier les autres administrations⁴. Dans son avis sur le projet, le Conseil d'Etat a toutefois fait remarquer que l'autonomie respective de l'Autorité fédérale, des Communautés et des régions s'opposait à ce qu'un législateur puisse régler unilatéralement cette question⁵.

En conséquence, l'Etat belge a, pour sa part, habilité, par une loi du 18 décembre 1986⁶, les fonctionnaires de l'administration des domaines « à exercer, au nom et pour le compte des Communautés, des Régions, ainsi que des organismes d'intérêt public qui en dépendent, toutes les attributions domaniales qu'ils assument à l'égard des biens de l'Etat en vertu des lois et arrêtés pris en exécution de celles-ci, y compris le recouvrement des créances non fiscales ». L'article 2, alinéa 3 de cette loi précise que « [les fonctionnaires visés à l'article 1^{er} sont] compétents pour poursuivre le recouvrement des créances non fiscales, au besoin par voie de contrainte. La contrainte est décernée par le fonctionnaire chargé du recouvrement; elle est visée et rendue exécutoire par le directeur régional de l'enregistrement et des domaines et signifiée par exploit d'huissier de justice ».

³ En matière fiscale, on peut citer notamment le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, le Code de la taxe sur la valeur ajoutée et la loi générale sur les douanes et accises. Pour des exemples de législation prévoyant un recouvrement de créances non fiscales par voie de contrainte, voy. les textes cités en note sous le commentaire de l'article 3.

⁴ *Doc. parl.*, Chambre, 1985-1986, n° 439-1.

⁵ Il faut noter qu'à l'époque, le mécanisme des accords de coopération n'avait pas encore été créé (il ne sera introduit que par la loi spéciale du 8 août 1988) ce qui explique que le principe des dispositions légales réciproques ait été retenu.

⁶ Loi du 18 décembre 1986 habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte des institutions communautaires et régionales (*M.B.* 24.02.1987).

De son côté, la Communauté française a, par un décret du 17 juillet 1987⁷, autorisé les services de la Communauté française et les organismes d'intérêt public qui en dépendent à recourir aux services de l'administration des domaines, conformément à la recommandation du Conseil d'Etat. Cette autorisation a été confirmée par l'article 55, alinéa 2 du décret du 20 décembre 2011 qui dispose que :

« Le receveur peut en confier le recouvrement à l'administration fiscale compétente, conformément aux dispositions légales en vigueur, ou à tout service habilité par décret à y procéder. »

En vertu de la loi spéciale du 6 janvier 2014 portant réforme du financement des communautés et des régions, élargissement de l'autonomie fiscale des régions et financement des nouvelles compétences⁸, le personnel et les moyens des Comités d'acquisition d'immeuble ont été transféré de l'Etat vers les régions.

Ces services fédéraux appartenaient également à l'administration des domaines et exerçaient des missions patrimoniales⁹ au profit des communautés et des régions en vertu des mêmes dispositions légales (loi du 18 décembre 1986 et décret du 17 juillet 1987 pour ce qui concerne la Communauté française). Suite à ce transfert, l'Autorité fédérale ne conserve plus qu'un seul Comité d'acquisition, dont les missions ont été recentrées exclusivement sur le patrimoine de l'Etat et des organismes qui en dépendent. La loi du 18 décembre 1986 n'ayant pas été modifiée pour autant, le Conseil d'Etat a eu l'occasion de préciser que, à son estime, ce Comité d'acquisition fédéral pouvait toujours exercer ses missions au profit de la Communauté française, conformément à l'article 94, §1^{er} de la loi spéciale du 8 août 1980¹⁰. Cette position n'est toutefois pas partagée par les services fédéraux qui, en pratique, n'agissent plus pour

⁷ Décret du 17 juillet 1987 habilitant l'Administration de la taxe sur la valeur ajoutée, de l'enregistrement et des domaines à réaliser certaines opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française (*M.B.* 03.09.1987).

⁸ *M.B.* 31.01.2014.

⁹ Ils pouvaient notamment procéder à des expropriations, évaluer les biens domaniaux mis en vente et procéder à l'authentification des transactions immobilières.

¹⁰ CE, avis n° 57.334 donné le 21 avril 2015 sur une proposition de décret habilitant les administrations publiques de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française (*Doc.*, Parl. Com. fr., 2014-2015, n° 92 - 3).

le compte de la Communauté française depuis le 1^{er} janvier 2015.

Par un décret du 15 mai 2015¹¹, la Communauté française a donc habilité les comités d'acquisition de la Région wallonne et de la Région bruxelloise à réaliser des opérations patrimoniales pour son compte, avec prise d'effet au 1^{er} janvier 2015. Ce décret a été confirmé, pour ce qui concerne la Région wallonne, par la conclusion d'un accord de coopération du 3 décembre 2015, auquel le parlement de la Communauté française a donné son assentiment par un décret du 25 février 2016¹².

Les bureaux des receveurs des domaines (aujourd'hui : l'*Administration générale de la Perception et du Recouvrement* du SPF Finances) ne sont pas concernés par ce transfert. Toutefois, il est à noter que le décret du 15 mai 2015 a totalement abrogé le décret du 17 juillet 1987, alors qu'il concernait également les receveurs des domaines. Le recours à ces derniers est néanmoins toujours couvert par l'article 55, al. 2 du décret du 20 décembre 2011 précité.

Il n'en demeure pas moins que pour donner plein effet à cet article 55, et afin que la Communauté française ne soit pas entièrement dépendante des services de l'administration fédérale, il serait opportun d'adopter un cadre légal propre permettant aux services de notre Ministère de procéder plus facilement au recouvrement de leurs créances.

Le recouvrement par voie de contrainte des créances de nature non fiscale de la Communauté française ne nécessite pas de passer par une réforme institutionnelle. On l'a vu, les principes du préalable et de l'exécution d'office sont consubstantiels à l'action de l'administration et sont donc applicables à toutes les autorités publiques.

Dans certaines matières spécifiques, la Communauté française a d'ailleurs déjà mis en place des systèmes de recouvrement par voie de contrainte. A titre d'exemple, on peut

relever l'article 160 du décret coordonné sur les services de médias audiovisuels.

Le recouvrement par voie de contrainte nécessite par contre une intervention du législateur, dans la mesure où il s'agit d'édicter une obligation à charge des administrés. La mise en place d'un service de recouvrement ne dépend donc pas seulement du Gouvernement, malgré sa compétence de principe pour organiser ses services (art. 87 de la loi spéciale du 8 août 1980). Ceci est d'ailleurs confirmé expressément par le décret du 20 décembre 2011 puisque l'article 55, al. 2 précise que le receveur peut recourir à « tout service habilité par décret » à procéder au recouvrement.

Tel est donc l'objet du projet de décret que le gouvernement soumet présentement à votre approbation.

Conformément à l'adage *lex specialis derogat generali*, les présentes dispositions ne s'appliqueront toutefois pas lorsqu'une législation particulière prévoit une procédure spécifique, telle que celle prévue par le décret précité sur les services de médias audiovisuels.

Au nom du Gouvernement,
Le Ministre du Budget

André FLAHAUT

¹¹ Décret du 15 mai 2015 habilitant les administrations publiques de la Région wallonne et de la Région de Bruxelles-Capitale à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française (M.B. 10.06.2015).

¹² Décret du 25 février 2016 portant assentiment à l'accord de coopération du 3 décembre 2015 entre la Communauté française et la Région wallonne habilitant les comités d'acquisition wallons à réaliser des opérations patrimoniales pour le compte de la Communauté française et des entités qui en dépendent (M.B., 09.03.2016).

COMMENTAIRE DES ARTICLES

Article 1^{er}.

Cette disposition habilite les receveurs des services du gouvernement à recourir à la contrainte pour procéder au recouvrement des sommes dues à la Communauté française et aux personnes morales qui en dépendent (par exemples, les organismes d'intérêt public placés sous la tutelle du gouvernement). En pratique, il s'agira uniquement de droits constatés de nature non fiscale¹³, tels que par exemple des subventions versées indûment¹⁴, ou des redevances¹⁵ impayées.

Elle ne porte pas préjudice à l'application des articles 53 à 56 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française. Cela signifie que la créance constatée à charge d'un débiteur doit, pour pouvoir faire l'objet d'une contrainte, avoir été notifiée au préalable à ce dernier et que celui-ci ne se soit pas exécuté volontairement, après rappel et mise en demeure par le receveur, ni n'ait contesté la créance de manière convaincante auprès de l'ordonnateur.

Conformément à l'article 55, alinéa 2, du décret du 20 décembre 2011, le receveur dispose par ailleurs toujours de la possibilité de confier le recouvrement à l'administration fédérale des domaines. Il peut également transmettre le dossier au Centre d'Expertise juridique du Ministère en vue de l'introduction d'une action en justice, par exemple lorsque la créance est contestée.

Il est prévu que la contrainte soit décernée soit par le receveur centralisateur, soit directement

par le receveur à qui l'ordonnateur a confié le recouvrement du droit constaté. A cet effet, les services du gouvernement établiront des modèles qui seront mis à la disposition des receveurs. Ils mentionneront notamment les recours qui sont ouverts au débiteur pour contester la contrainte¹⁶.

La contrainte étant un acte administratif de portée individuelle, elle devra être formellement motivée conformément à la loi du 29 juillet 1991.

Elle doit en outre être dressée avant la prescription de la créance, calculée conformément aux articles 15 et 16 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

Pour s'assurer de la légalité et de l'opportunité¹⁷ du recours à la contrainte, il est prévu que l'acte de contrainte doit, pour être rendu exécutoire, avoir été visé par le gouvernement. Conformément à l'article 69 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le gouvernement n'est toutefois pas tenu d'exercer cette compétence lui-même et peut accorder une délégation à cet effet à un de ses membres ou certains de ces agents. En pratique, il est envisagé de créer, au sein du Secrétariat général, un service spécialisé dont les agents, ou le fonctionnaire dirigeant, auront délégation pour viser et rendre exécutoire les actes de contrainte. Ces délégations seront accordées par arrêté du gouvernement et publiées au Moniteur belge pour être rendues opposables aux tiers. Elles peuvent être conférées tant à des agents statutaires qu'à des membres du personnel sous contrat, et ne doivent pas désigner nommément leur

¹³ La Communauté française est en principe également compétente pour lever des impôts en vertu de l'article 170, §2 de la Constitution, mais la doctrine s'accorde à considérer qu'en pratique le pouvoir fiscal des communautés est *quasi* inexistant – même si le Conseil d'Etat a déjà eu l'occasion de considérer que cette possibilité n'était pas purement théorique (Avis n°48.058 du 13 avril 2010 – *Doc. parl.*, Chambre, 2010-2011, n°967-1, p. 31).

¹⁴ Dont le remboursement est réclaté en vertu de l'article 13 de la loi du 16 mai 2003 fixant les dispositions générales applicables aux budgets, au contrôle des subventions et à la comptabilité des communautés et des régions, ainsi qu'à l'organisation du contrôle de la Cour des comptes.

¹⁵ Cette notion s'entend ici comme tout somme d'argent réclamée en *contrepartie* d'un service public rendu directement à l'usager. Il ne s'agit donc pas d'un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution.

¹⁶ La contestation portant sur l'existence ou l'étendue d'un droit subjectif, elle sera en principe de la compétence des cours et tribunaux, conformément aux articles 144 et 145 de la Constitution.

¹⁷ A cette occasion, on vérifiera notamment si la créance ne doit pas plutôt être déclarée irrécouvrable en application de l'article 56 du décret du 20 décembre 2011 portant organisation du budget et de la comptabilité des Services du Gouvernement de la Communauté française. En effet, si après signification de la contrainte il apparaissait, par exemple, que le débiteur est insolvable, les frais d'huissiers resteraient à la charge de la Communauté française – ce qui n'est pas dans l'intérêt du Trésor.

bénéficiaire mais peuvent renvoyer à des fonctions¹⁸.

La centralisation des visas entre les mains d'un service spécialisé permettra également de procéder à un recensement des contraintes décernées, de manière à pouvoir plus facilement évaluer l'efficacité des procédures de recouvrement forcé intentées par les receveurs.

Article 2

La contrainte établie en cas de défaut de paiement constitue à la fois le titre exécutoire de la créance et la notification qui en est faite au débiteur. Elle a donc une double nature : à la fois acte d'établissement de la créance et acte de recouvrement de celle-ci.

Le présent projet prévoit, à l'instar de ce qui se fait au niveau fédéral, de recourir à des huissiers de justice pour porter l'acte de contrainte à la connaissance du débiteur concerné et lui commander de payer sous peine d'exécution forcée.

Le recours aux services d'un huissier pour signifier et exécuter la contrainte, s'il ne semble pas juridiquement indispensable compte tenu des prérogatives administratives mentionnées dans l'exposé des motifs, apparaît toutefois souhaitable vu l'expérience de ces officiers publics en la matière, les moyens dont ils disposent (accès au casier judiciaire, possibilité de procéder à une évaluation de la capacité financière du débiteur, etc.) et l'effet psychologique que peut provoquer la réception par le débiteur d'un exploit d'huissier (par rapport à un courrier « classique » de l'administration).

L'exécution de la contrainte sera poursuivie suivant le droit commun des voies d'exécution, à savoir la cinquième partie du Code judiciaire (art. 1386 à 1675/19).

Article 3

Pour pouvoir faire l'objet d'une exécution forcée, une créance doit toutefois pouvoir être qualifiée de certaine, liquide et exigible¹⁹. Il s'en déduit que l'introduction d'une action en justice pour contester la contrainte suspend l'exécution de celle-ci.

Rappelant les termes de l'article 82 de la loi spéciale de réformes institutionnelles, le présent projet dispose que l'opposition à la contrainte doit, pour être recevable, être signifiée au cabinet du Ministre-Président. Elle doit également être motivée, c'est-à-dire contenir les griefs que le débiteur émet à l'encontre de la contrainte.

Sous peine de déchéance, l'opposition doit enfin être signifiée dans le mois de la signification de la contrainte. Ce délai d'un mois est celui généralement retenu par les législations prévoyant un recouvrement par voie de contrainte²⁰ et permet raisonnablement au débiteur de prendre connaissance de la contrainte et d'apprécier l'opportunité d'introduire un recours, éventuellement après avoir consulté un avocat.

La Communauté française n'est pas tenue d'attendre l'échéance du délai d'opposition pour procéder à l'exécution de la contrainte. Toutefois, si la contrainte est ultérieurement invalidée et que l'exécution a causé un préjudice au débiteur, celui-ci pourra obtenir des dommages et intérêts sans qu'une faute ne doive être démontrée²¹.

²⁰ A titre d'exemple, on peut citer les art. 554 et 555 du Code judiciaire, l'art. 47bis de l'arrêté royal du 19 décembre 1967 de l'arrêté royal portant règlement général en exécution de l'arrêté royal n°38 du 27 juillet 1967, l'art. 46 de la loi organique des C.P.A.S. (version wallonne), l'art. 137bis de la nouvelle loi communale (version bruxelloise), l'art. 75 de la loi du 15 mai 2007 relative à la sécurité civile et l'art. 160 du décret sur les services de médias audiovisuels, coordonné le 26 mars 2009. Notons que certaines réglementations prévoient parfois un délai plus court de 15 jours. Voy. not. l'art. 43quater de l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de la loi du 27 juin 1969 et l'art. 5 de l'arrêté royal relatif au recouvrement par voie de contrainte de l'indemnité forfaitaire due au Fonds des accidents médicaux.

²¹ Il s'agit d'une responsabilité objective. A titre de comparaison, il est renvoyé à la jurisprudence de la Cour de cassation en matière d'exécution provisoire d'un jugement susceptible de recours (Voy. not. Cass, arrêt n°Co20219F du 24 octobre 2003 (*juridat*)).

¹⁸ Cass., arrêt n° F.07.0063.F du 12 février 2009 (*juridat*).

¹⁹ Cass., arrêt du 10 mars 1961 (*Pas.*, 1961, I, p. 752) et arrêt n°9241 du 13 février 1992 (*juridat*).