

Jurisprudence

Cour de cassation (I^{re} Ch.)

Arrêt n° F 1126 F/1, 10 octobre 1991

M. SACE, Mme CHARLIER et M. Verheyden

Min. public: M. JANSSENS DE BISTHOVEN, Avocat général

En cause: Vedim c/ Province du Brabant

Plaid.: Mes J. KIRKPATRICK et P. VAN OMMEFLAGHE

**TAXES PROVINCIALES ET LOCALES – Demande inférieure à 10.000 F.
– Décision de la députation permanente non susceptible d'appel – Décision susceptible de faire l'objet d'un pourvoi en cassation – Remise de la requête et de l'exploit de signification au greffe provincial.**

En vertu de l'article 7 de la loi du 23 décembre 1986 relative au recouvrement et au contentieux en matière de taxes provinciales et locales, lorsque la valeur de la demande n'atteint pas au moins 10.000 F., la décision de la députation permanente n'est pas susceptible d'un recours devant la Cour d'appel, mais peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation¹.

En cas de recours en cassation dirigé contre une décision de la députation permanente rendue en dernier ressort, la requête et l'exploit de signification visés à l'article 289 C.I.R. doivent, à peine de déchéance, être remis au greffe provincial dans les trois mois, à compter de la notification de la décision de la députation permanente sous pli recommandé par le greffier provincial².

LA COUR,

Ouï Monsieur le conseiller Parmentier en son rapport et sur les conclusions de Monsieur Janssens de Bisthoven, avocat général;

Vu la décision attaquée, rendue le 25 novembre 1990 – lire le 25 septembre 1990 – par la députation permanente du conseil provincial du Brabant, statuant sur une réclamation en matière de taxe provinciale pour l'amélioration et la protection de l'environnement pour l'exercice 1989;

Sur la fin de non-recevoir opposée au pourvoi par la défenderesse:

Attendu qu'en vertu de l'article 7 de la loi du 23 décembre 1986 relative au recouvrement et au contentieux en matière de taxes provinciales et locales, lorsque la valeur de la demande n'atteint pas au moins 10.000 francs, la déci-

1. *Idem* Cass. (1^{re} chambre), arrêt du 3 octobre 1991, R.W., 1991-1992, pp. 621 et 622.

2. *Idem* Cass., n° F 1780Nbis, 13 octobre 1989, V.U.B./Commune d'Ouderghem, TGEM, 1990, p. 57 et 58. Dans l'arrêt précité du 3 octobre 1991, la Cour a jugé que le pourvoi en cassation doit être introduit, conformément à l'article 289, alinéas 1^{er} et 2, C.I.R., par une requête adressée à la Cour et préalablement signifiée au défendeur en cassation et a, par suite, considéré que la simple déclaration du demandeur en cassation au greffe provincial ne satisfaisait pas à ces formalités.

sion de la députation permanente n'est pas susceptible d'un recours devant la cour d'appel, mais peut faire l'objet d'un pourvoi en cassation; qu'en l'espèce, la valeur de la demande est inférieure à 10.000 francs, ainsi qu'il ressort de la décision attaquée;

Attendu qu'aux termes de l'article 7, alinéa 2, de cette loi, le pourvoi en cassation contre la décision de la députation permanente est réglé, quant aux formes et aux délais, comme en matière d'impôts d'Etat sur le revenu;

Que l'article 289, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus dispose que la requête à la Cour de cassation préalablement signifiée au défendeur et l'exploit de signification sont remis au greffe de la cour d'appel dans le délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt sous pli recommandé par le greffe au domicile indiqué dans ledit arrêt, le tout sous peine de déchéance;

Qu'il s'ensuit qu'en cas de recours dirigé contre une décision de la députation permanente, la requête et l'exploit de signification visés à l'article 289 précité doivent, à peine de déchéance, être remis au greffe provincial dans les trois mois, à compter de la notification de la décision de la députation permanente sous pli recommandé par le greffier provincial;

Attendu qu'en l'espèce, les pièces ont été remises au greffe de la Cour;

Que la fin de non-recevoir est fondée;

PAR CES MOTIFS,

Rejette le pourvoi;

Observations

Les méfaits de la législation par référence, par R. Andersen

La législation par référence constitue un procédé de législation qui consiste, pour l'auteur d'une norme, à *'se référer à une autre norme – en principe antérieure – d'intensité de force obligatoire supérieure, égale ou inférieure, aux fins de faire appliquer la règle à laquelle il est fait référence à la matière que règle le texte qui opère la référence'*¹. Le procédé est commode: utilisé avec modération et bon sens, il permet, à une époque où les textes ont tendance à se multiplier, d'éviter les reproductions inutiles, encore qu'il rende plus difficile la consultation des textes² car à force de renvois, le lecteur risque de ne plus s'y retrouver. Le procédé présente cependant de sérieux inconvénients dont celui de laisser incertain le point de savoir si l'auteur de la norme entend se référer à une autre norme figée dans son état actuel ou si, au contraire, il veut rendre applicables toutes les modifications qui y seraient ultérieurement apportées. Les meilleurs auteurs divergent d'avis à cet égard. Ainsi, envisageant la référence de loi à loi, J. Masquelin écrit *'... l'on ne peut présumer que le législateur, au moment où il utilise le procédé de référence, entende se référer à des principes futurs qu'il n'a pas encore établis. Les modifications*

1. Chr. LAMBOTTE, *Technique législative et codification*, Bruxelles, E. Story Scientia, 1988, chapitre X, pp. 58 à 68, ici p. 58.

2. H. COREMANS, 'Beginselen van wetgevingstechniek', *Adm. Lexicon*, 1980, n° 60, p. 30.

ultérieures que le texte référé soulèveraient sont donc en principe sans influence sur la législation référente. Cette présomption viendrait évidemment à tomber devant une volonté contraire certaine, si le législateur, par exemple, se référerait expressément à un texte dans sa rédaction actuelle ou future³. H. Coremans partage la même opinion⁴. Au contraire, Chr. Lambotte, tout en admettant qu'il n'y a pas de réponse absolue⁵, considère que lorsqu'un texte se réfère à un autre, sans autre précision, 'la norme référente renvoie au régime appliqué par la norme référée, avec les modifications qui y ont été apportées au moment où la référence est faite, ainsi qu'avec les modifications que la norme à laquelle il est renvoyé subira'⁶. De même, le code-formulaire de légistique de 1982 dispose que 'lorsqu'on légifère par référence ..., il n'est pas d'usage d'indiquer les modifications que le texte référé ... a subies', à moins que l'on ne veuille figer le texte référé dans son état actuel (règle 12)⁷. Si la section de législation du Conseil d'Etat invite les autorités exerçant la fonction normative à se conformer à cet usage, la prudence s'impose néanmoins, spécialement pour les normes adoptées avant que cet usage ne s'établisse.

Une autre difficulté que suscite la législation par référence consiste à déterminer si le texte référé s'applique tel quel ou moyennant certaines adaptations.

Ces inconvénients propres à la législation par référence se retrouvent dans l'article 7 de la loi du 23 décembre 1986 relative au recouvrement et au contentieux en matière de taxes provinciales et locales. Cet article dispose comme suit:

'Pour autant que la valeur de la demande atteint au moins 10.000 F., la décision de la députation permanente peut faire l'objet d'un recours devant la Cour d'appel dans le ressort de laquelle l'imposition a été établie; le Roi peut modifier ces montants par un arrêté délibéré en conseil des Ministres. Les formes et délais applicables à ce recours ainsi que la procédure subséquente, et le pourvoi en cassation, soit contre l'arrêt de la cour d'appel, soit contre la décision de la députation permanente si la cour d'appel n'était pas compétente, sont réglés comme en matière d'impôts d'Etat sur le revenu'.

Il est ainsi fait référence aux règles régissant les recours en matière d'impôts sur les revenus et, plus précisément, aux articles 278 à 293 du Code des impôts sur les revenus (devenus les articles 377 à 392 du Code des impôts sur les revenus 1992). Quelle est, en l'espèce, la signification de cette référence? La volonté du législateur de 1986 est-elle de rendre applicables ces dispositions

3. 'Les procédés de législation', *Annales de droit et de science politique de l'Université de Louvain*, 1960, pp. 379 à 386.

4. *O.c.*, n° 60, p. 29.

5. 'C'est avant tout - écrit-il - l'intention de l'auteur de la norme référente qu'il convient de rechercher et d'appliquer; cette intention doit se rechercher dans le texte même ou, à défaut, dans les déclarations d'intention précises contenues dans les travaux préparatoires' (*o.c.*, p. 61).

6. *O.c.*, pp. 60 à 62.

7. Le code-formulaire de légistique a été publié en supplément au *Moniteur belge* du 2 juin 1982.

du Code des impôts telles qu'elles existent au moment de la référence ou bien, au contraire, de les rendre applicables avec les modifications qui y seront éventuellement apportées dans l'avenir? C'est cette dernière solution qui nous paraît devoir être retenue sous cette réserve cependant qu'il nous semble ressortir du texte que si ces modifications peuvent porter sur des modalités de la procédure, elle ne peuvent, par contre, porter sur l'existence même de ces voies de recours que sont l'appel et la cassation.

La seconde question que suscite la référence aux articles précités du Code des impôts sur le revenu est celle de son caractère adéquat. Ainsi, pour s'en tenir à l'espèce tranchée par l'arrêt annoté, l'article 289, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus (correspondant actuellement à l'article 388, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992) dispose que '*La requête préalablement signifiée au défendeur et l'exploit de signification sont remis au greffe de la cour d'appel dans le délai de trois mois à compter de la notification de l'arrêt sous pli recommandé par le greffe au domicile indiqué dans ledit arrêt, le tout sous peine de déchéance*'. Cette référence a suscité la circonspection de la doctrine. En effet, si, en matière d'impôts d'Etat sur le revenu, le pourvoi en cassation est toujours formé contre l'arrêt de la cour d'appel, il n'en va pas de même en matière de taxes provinciales et locales où le pourvoi en cassation est formé tantôt contre la décision de la députation permanente rendue en dernier ressort lorsque la valeur de la demande n'atteint pas au moins 10.000 F. – comme le rappelle opportunément l'arrêt annoté –, tantôt contre l'arrêt de la cour d'appel, lorsque la valeur de la demande est supérieure à ce montant. La disposition référente ne contenant aucune indication contraire, fallait-il en déduire qu'en matière de taxes provinciales et locales, la requête et l'exploit de signification doivent, même en cas de pourvoi en cassation formé contre la décision de la députation permanente rendue en dernier ressort, être remis au greffe de la cour d'appel ou bien fallait-il, préférant une interprétation par analogie à une interprétation littérale, considérer qu'en ce cas, la remise doit se faire au greffe de la députation permanente du Conseil provincial? La question est importante en raison de l'extrême gravité de la sanction prévue par la disposition référée. H. Dubois⁸ et P. Van Orshoven⁹, tout en relevant le caractère partiellement inadéquat de la référence, hésitaient à recommander ouvertement l'application analogique de la disposition référée. En attendant que la Cour de cassation se prononce ou que le législateur complète la référence, Van Orshoven conseillait, par souci de prudence, d'appliquer l'article 289, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus (correspondant actuellement à l'article 388, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992), tant dans sa version littérale que dans sa version adaptée, tout en reconnaissant que cette solution n'était pas non plus sans danger, la Cour de cassation risquant d'appliquer la règle selon laquelle '*pourvoi sur pourvoi ne vaut*', inscrite dans l'article

8. 'De procedure inzake lokale belastingen na de Wet van 23 december 1986', *Fiskofoon*, 1987, pp. 197 et s., ici n° 30.

9. 'De nieuwe procedure voor de heffing en de betwisting van gemeente- en provinciebelastingen', *T.B.P.*, 1989, pp. 675 et s., ici n° 49.

1082, alinéa 2, du Code judiciaire. L'arrêt annoté lève fort heureusement toute incertitude: en cas de pourvoi en cassation formé contre une décision de la députation permanente rendue en dernier ressort, la référence faite à l'article 289, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus (correspondant actuellement à l'article 388, alinéa 2, du Code des impôts sur les revenus 1992) doit s'interpréter en ce sens que la requête et l'exploit de signification doivent, à peine de déchéance, être remis au greffe provincial dans les trois mois, à compter de la notification de la décision de la députation permanente sous pli recommandé par le greffier provincial¹⁰. Une meilleure rédaction de la disposition référente aurait sans doute évité à la demanderesse en cassation la mésaventure qui lui est advenue. Aussi ne peut-on que regretter l'application en une telle occurrence de la sanction de la déchéance. *'Dura lex, sed lex'*.

* * *

Conseil d'Etat (VI^{ème} Ch.)

Arrêt n° 38.895, 2 mars 1992

MM. FINCOEUR, HANOTIAU (R.) et LEROY

Aud.: Mme GUFFENS, Auditeur (avis conforme)

En cause: 1) Petit, Claude, 2) la Chambre d'arrondissement des huissiers de justice d'Arlon c/ 1) la Ville de Chiny, 2) le bourgmestre de la Ville de Chiny

Plaid.: Me S. NUDELHOLE loco Me J. KIRKPATRICK

COMMUNES – Compétence ratione loci des autorités communales – Vente publique de coupes de bois par le bourgmestre d'une commune en dehors du territoire de celle-ci en exécution de la décision du conseil communal de participer à une vente groupée de coupes de bois organisée en dehors du territoire de ladite commune.

En application de l'article 226 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, le bourgmestre peut être chargé par le conseil communal de procéder à la vente de coupes de bois, auquel cas il agit en qualité d'officier ministériel. La compétence des agents de l'Etat, des provinces, des communes et des établissements publics pour procéder à la vente de biens meubles

10. S'était déjà prononcé en ce sens, M. DENYS, 'Rechtsbescherming bij lokale belastingen', *Lokale belastingen in de praktijk*, Die Keure, 1990, p. 76.

Les travaux parlementaires fournissent une indication dans le même sens. En effet, le commentaire des articles 2 à 7, tels qu'ils étaient initialement proposés, précisait que *'Mutatis mutandis, les articles 278 à 293 du Code des impôts sur les revenus seront applicables en bloc aux procédures concernant les impôts locaux'* (*Doc. parl.*, Sénat, proposition n° 348 (1982-1983)/1, pp. 4 et 5). Certes, l'auteur de la proposition en a profondément remanié le texte, mais, en ce qui concerne l'article 7, la modification a essentiellement visé à restreindre la faculté d'appel des décisions rendues par la députation permanente (*Doc. parl.*, Sénat, rapport n° 348 (1982-1983)/3, pp. 7 et 8).