

ROYAUME DE BELGIQUE

Avis 31.851/VR/4

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, saisi par le Président du Parlement wallon, le 19 juin 2001, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "visant à réduire les droits de succession des nouveaux propriétaires de terres agricoles sur lesquelles est attaché un bail à long terme", (Doc. C.R.W., 38 (S.E. 1999) - N° 1)", après avoir examiné l'affaire en chambres réunies et à la quatrième chambre, a donné le 30 avril 2002 l'avis suivant :

COMPETENCE DE LA REGION WALLONNE

La proposition de décret a pour objet de réduire les droits de succession des nouveaux propriétaires de terres agricoles sur lesquelles est attaché un bail à long terme. Selon ses développements, la proposition vise à inciter les propriétaires de terres agricoles à les mettre en location. Ils contiennent en effet les passages suivants :

"(...) Compte tenu des difficultés rencontrées en termes de relève des générations, il est impératif de donner la priorité à la location" (développements, alinéa 6);

"(La proposition) permettra (...) à certains successeurs d'éviter de devoir vendre leurs propriétés terriennes pour acquitter le montant des droits de succession et de mettre à la disposition des exploitants agricoles des terres en location" (développements, alinéa 10).

La proposition de décret met en oeuvre un instrument fiscal régionalisé, à savoir les droits de succession.

De ce point de vue, la proposition ne prête pas à critique. La Région wallonne est habilitée à exercer cette compétence selon les modalités prévues par l'article 3, alinéa 1^{er}, 4°, et l'article 5, § 2, 4°, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 202.

La mise en oeuvre de cette compétence peut produire des effets dans le domaine agricole, l'intention des auteurs de la proposition de décret étant, en effet, d'inciter les héritiers à ne pas vendre leurs biens et à conserver comme locataires des personnes bénéficiant d'un bail à long terme.

Le Conseil d'Etat relève toutefois que l'effet de cette mesure est aléatoire. En effet, d'une part, l'héritier qui aliénerait le bien conserverait le bénéfice de la réduction des droits, d'autre part, il peut devenir lui-même exploitant et mettre un terme au bail ⁽¹⁾.

Les effets du décret proposé sur la politique d'exploitation agricole des sols sont donc limités et indirects.

Ainsi, il n'est pas établi que l'exercice de sa compétence fiscale par la Région wallonne soit de nature à empêcher les autres régions d'exercer les compétences qui leur reviennent en matière de politique agricole.

⁽¹⁾ En tout cas, l'avantage consenti ne rendra pas impossible l'abstention du propriétaire de conclure un bail à ferme.

EXAMEN DU PROJET

1. Il résulte de l'entrée en vigueur de la loi spéciale du 13 juillet 2001 portant refinancement des Communautés et extension des compétences fiscales des Régions, que les restrictions à la compétence régionale décrites dans les développements de la proposition de décret présentement examinée, ont disparu à la date du 1^{er} janvier 2002, conformément à l'article 58 de ladite loi. En vertu de l'article 4, § 1^{er}, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, telle que modifiée par la loi spéciale du 13 juillet 2001, précitée, les Régions peuvent modifier non seulement le taux d'imposition et les exonérations, mais aussi la base d'imposition⁽²⁾. Ces modifications ne remettent pas en cause l'économie générale de la proposition.

A partir de la même date, est entré en vigueur l'article 5, § 3, alinéa 3, nouveau, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, qui dispose comme suit :

"Tant que l'autorité fédérale assure le service des impôts visés à l'article 3, alinéa 1^{er}, 1^o à 8^o et 10^o à 12^o, la procédure de concertation relative à l'applicabilité technique des modifications projetées concernant les impôts régionaux susvisés est fixée dans l'accord de coopération visé à l'article 1^{er}bis." ⁽³⁾.

La proposition de décret relève du champ d'application de la procédure précitée.

⁽²⁾ La notion de base d'imposition est définie comme visant le montant sur lequel est calculé l'impôt (C.A., 4/98, cons. B.7.1; 86/2000, cons. B.11.10).

⁽³⁾ L'exposé des motifs de la loi du 13 juillet 2001 explique que "tant que l'autorité fédérale assure le service des impôts régionaux, il est de l'intérêt de chacune des parties de donner une image claire de l'applicabilité technique des mesures à prendre (sans poser de jugement sur l'opportunité). L'accord de coopération (...), prévu pour l'échange d'information (voy. le commentaire relatif à l'article 3 du présent projet) comprendra dès lors une section réglant la procédure préalable concernant l'applicabilité technique susvisée" (Chambre des Représentants, Doc. 50 1183/001, p. 18).

2. L'article 60ter, en projet, du Code des droits de succession vise, selon l'intitulé de la proposition, "à réduire les droits de succession des nouveaux propriétaires de terres agricoles sur lesquelles est attaché un bail à long terme" ⁽⁴⁾.

Le dispositif précise que le taux réduit est fixé à 3 % "par dérogation aux articles 48 et 48.2 (du Code)".

Il existe toutefois, à côté du régime de droit commun institué par l'article 48 et du régime préférentiel instauré par l'article 48.2, qui résulte d'une loi du 8 août 1980, un second régime préférentiel, défini à l'article 60bis du Code, que le législateur régional a adopté le 17 décembre 1997.

Si l'on considère ensemble les trois régimes de taux réduit qui coexisteraient en cas d'adoption de la proposition de décret, seule la transmission à cause de mort de terres agricoles exploitées personnellement par le de cujus, dont les héritiers ne satisferaient pas aux conditions fixées par l'article 48.2, ou dont l'activité n'était pas organisée conformément aux exigences de l'article 60bis du Code, ne bénéficiera pas d'un traitement fiscal préférentiel.

La proposition de décret soulève ainsi la question de savoir si les taux préférentiels applicables en Région wallonne, et en particulier le taux prévu à l'article 60ter en projet, seraient juridiquement admissibles, au regard des articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

⁽⁴⁾ Le bail à ferme ayant été conclu par le défunt et non par ses héritiers, c'est bien "ce qui est recueilli dans la succession" (Code des droits de succession, art. 1^{er}) qui est visé par la proposition de décret. Est ainsi résolue la difficulté juridique soulevée par la proposition de décret visant à réduire les droits de succession des nouveaux propriétaires des terres agricoles qui acceptent d'attacher leurs biens à une bail à long terme, déposée par MM. S. Kubla et P. Hazette, difficulté qu'avait mise en évidence l'avis du Conseil d'Etat 27.860/2, du 13 juillet 1998 (Conseil régional wallon, doc. 184 (1996-1997), n° 1).

En d'autres termes, les buts légitimes du législateur - au cas présent, encourager la mise en location de terres agricoles- sont-ils poursuivis par un moyen approprié et proportionné ? Les différences de taux sont, en effet, dans certains cas, extrêmes. Ce traitement différencié se justifie peut-être. Mais les développements de la proposition de décret ne répondent pas à la question de façon circonstanciée. Il appartiendra au rapport de la Commission d'apporter ces justifications.

L'attention est attirée sur le fait que le montant des droits de succession pourrait être dû sur la partie du patrimoine correspondant au prix de la vente de terres agricoles, qu'un propriétaire (qu'il soit exploitant ou non) n'aurait pas la possibilité d'affermier avant de les léguer, parce que, par exemple, son état de fortune l'aurait contraint de céder ces biens de son vivant. Les conséquences fiscales d'une telle opération pourraient être fort onéreuses pour les héritiers.

L'avis sur la compétence a été donné par les
chambres réunies composées de

Monsieur	W. DEROOVER,	premier président du Conseil d'Etat, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE, H. COUSY, A. SPRUYT, F. DEHOUSSE,	assesseurs de la section de législation,
Mesdames	C. GIGOT, A.-M. GOOSSENS,	greffier. greffier assumé

Les rapports ont été présentés par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section et M. B. SEUTIN, premier auditeur. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par M. J. DRIJKONINGEN, premier référendaire et M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS

La quatrième chambre était composée de

Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	F. DELPÉRÉE, F. DEHOUSSE,	assesseurs de la section de législation,
Madame	C. GIGOT,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. J. REGNIER, premier auditeur chef de section. La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. P. BROUWERS, référendaire.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

M.-L. WILLOT-THOMAS