

Numéros du rôle : 524-526
Arrêt n° 2/94 du 13 janvier 1994

A R R E T

En cause : les recours en annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles, introduits par l'Union professionnelle des entreprises d'assurances (U.P.E.A.) et autres.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et L. De Grève et des juges K. Blanckaert, L.P. Suetens, H. Boel, L. François, P. Martens, Y. de Wasseige, J. Delruelle et G. De Baets, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet des recours*

Par requête du 29 janvier 1993 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le même jour et reçue au greffe le 1er février 1993, l'Union professionnelle des entreprises d'assurances, en abrégé U.P.E.A., union professionnelle représentée par Michel Baecker, administrateur-délégué, dont le siège est établi à 1040 Bruxelles, square de Meeûs 29, ayant élu domicile au cabinet de MMes Jacques Putzeys, Stéphanie Gehlen, Xavier Leurquin et Alain Verriest, rue Saint-Bernard 98 à 1060 Bruxelles, demande l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles (*Moniteur belge* du 1er août 1992) et, subsidiairement, des articles 2 à 8, 15, alinéa 2, et 17, alinéa 1er, de l'ordonnance précitée.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 524 du rôle.

Par requête du 28 janvier 1993, adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 29 janvier 1993 et reçue au greffe le 1er février 1993,

- l'association sans but lucratif Centre européen de diffusion, de promotion et de propagande pour entreprises (en abrégé C.P.D.E.), ayant son siège chaussée de Waterloo 868-870 à 1180 Bruxelles (Uccle), agissant en vertu de la décision de son conseil d'administration du 13 janvier 1993,

- L'Union professionnelle Corporation des bouchers et charcutiers de l'arrondissement de Bruxelles, ayant son siège rue Ropsy-Chaudron 18 à 1070 Bruxelles, agissant en vertu d'une décision de son bureau du 18 janvier 1993,

- Michel Gillet, dentiste, domicilié avenue du Val d'Or 121 à 1200 Bruxelles (Woluwe-St-Lambert),

- la société privée à responsabilité limitée Passion, inscrite au registre du commerce de Bruxelles sous le numéro 392.878, dont le siège social est établi rue des Pêcheries 33 à 1170 Bruxelles (Watermael-Boitsfort), représentée par son gérant Alain Cheval,

- la société anonyme Roger Merckx Company, inscrite au registre du commerce de Bruxelles sous le numéro 558.501, dont le siège social est établi rue des Palais 92-93 à 1210 Bruxelles (Schaerbeek), agissant en vertu de la décision de son conseil d'administration du 22 janvier 1993, représentée par son administrateur-délégué Roger Merckx,

- Ghislaine Erauw, employée, domiciliée avenue Richard Neybergh 3 bte 2 à 1020 Bruxelles, ayant élu domicile au cabinet de MMes B. et L. Cambier, avocats, rue Jean-Baptiste Meunier 22 à 1180 Bruxelles,

demandent l'annulation de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 526 du rôle.

II. *La procédure*

Par ordonnances du 2 février 1993, le président en exercice a désigné pour chacune des affaires les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Par ordonnance du 9 février 1993, la Cour en séance plénière a joint les deux affaires.

Conformément à l'article 100 de la loi spéciale précitée, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier et les juges-rapporteurs sont ceux désignés pour la première affaire.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Les recours ont été notifiés conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite, par lettres recommandées à la poste le 30 mars 1993 remises aux destinataires les 31 mars 1993 et 1er avril 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 2 avril 1993.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, représenté par son Président dont le cabinet est établi rue Ducale 7/9 à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 17 mai 1993.

Copies de ce mémoire ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 16 juin 1993 et remises aux destinataires les 18 et 21 juin 1993.

Par ordonnance du 6 juillet 1993, la Cour a prorogé jusqu'au 29 janvier 1994 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

L'a.s.b.l. Centre européen de diffusion, de promotion et de propagande pour entreprises et consorts ont introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 16 juillet 1993.

L'Union professionnelle des entreprises d'assurances a introduit un mémoire en réponse par lettre recommandée à la poste le 19 juillet 1993.

Par ordonnance du 14 septembre 1993, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 14 septembre 1993 la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 7 octobre 1993.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 15 septembre 1993 remises aux destinataires les 16 et 20 septembre 1993.

A l'audience du 7 octobre 1993 :

- ont comparu :
 - . Me A. Verriest, avocat du barreau de Bruxelles, pour l'U.P.E.A.;
 - . Mmes B. Cambier et P. Champagne, avocats du barreau de Bruxelles, pour les requérants C.P.D.E. et autres;
 - . Me J. Bourtembourg, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- les juges P. Martens et K. Blanckaert ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

III. *Objet des dispositions attaquées*

L'ordonnance du 23 juillet 1992 établit une taxe à charge des occupants d'immeubles bâtis sis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et des titulaires de droits réels sur les immeubles non affectés à la résidence.

L'ordonnance énumère trois catégories de redevables : les chefs de ménage qui occupent un immeuble à titre de résidence, les occupants qui exercent dans un immeuble une activité, lucrative ou non, et les titulaires de droits réels sur un immeuble non affecté à la résidence. Elle dispense de la taxe des personnes ne disposant pas d'un minimum de revenus. Elle dispose que la taxe n'est pas due pour les immeubles affectés à certaines activités agréées ou subventionnées par les pouvoirs publics.

Le taux de la taxe est de 1.750 francs pour le chef de ménage. Pour les occupants, il est de 6.600 francs pour l'exercice 1993 et de 1.750 francs pour les exercices suivants. Pour les titulaires d'un droit réel, la taxe est de 200 francs le mètre carré de surface plancher au-delà des 300 premiers mètres carrés. Pour les surfaces affectées à des activités industrielles ou artisanales, la taxe de 200 francs n'est due qu'au-delà des 1.500 premiers mètres carrés.

IV. *En droit*

- A -

Position de la requérante U.P.E.A. (dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle)

Quant à la recevabilité

A.1.1. La requérante U.P.E.A. est une union professionnelle qui agit en qualité de redevable de la taxe et en ce qu'elle défend les intérêts de ses membres, compagnies d'assurances qui sont elles-mêmes redevables de la taxe.

Quant au fond

Premier moyen

A.1.2. Le premier moyen est pris de la violation des articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution. Il se divise en six branches.

Première branche

A.1.2.1. L'article 7, § 1er, de l'ordonnance attaquée fixe le taux de la taxe dans le chef des titulaires de droits réels sur des immeubles bâtis situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et non affectés à la résidence à 200 francs le mètre carré au-delà des 300 premiers mètres carrés, tout en prévoyant une exemption partielle du paiement de la taxe dans le chef de ces titulaires, si les immeubles sur lesquels s'exercent leurs droits réels sont affectés à des activités artisanales ou industrielles. Dans cette hypothèse, la taxe n'est due qu'au-delà des 1.500 premiers mètres carrés. S'il est vrai que les deux secteurs précités sont en crise sur le plan financier et sur celui de l'emploi, il en est de même d'autres activités économiques qui auraient dû bénéficier d'une exemption identique.

En outre, la taxe est due par des titulaires de droits réels qui ne sont pas nécessairement les occupants des immeubles : ils peuvent donc être des redevables de la taxe alors qu'ils n'exercent aucune activité relevant de l'artisanat ou de l'industrie. La dispense partielle leur est néanmoins profitable alors que le but de l'ordonnance est de favoriser les occupants des immeubles affectés à des activités artisanales ou industrielles.

Deuxième branche

A.1.2.2. Les articles 5, 6 et 8 de l'ordonnance attaquée opèrent des distinctions quant au taux de la taxe et établissent des forfaits sans tenir compte de la réalité des différentes charges provoquées par les redevables.

Alors que les travaux préparatoires soulignent qu'il est inacceptable que certaines catégories de personnes bénéficient des services offerts par l'autorité bruxelloise sans rien payer, il est contradictoire de lever une taxe forfaitaire due par tous les utilisateurs ou par des redevables qui ne sont pas des utilisateurs, tels que les personnes morales établies sur le territoire de la Région mais qui n'y exercent aucune activité qui les amènerait à utiliser les services offerts, les sociétés en liquidation ou les titulaires de droits réels qui n'occupent pas eux-mêmes les immeubles taxés.

Troisième branche

A.1.2.3. L'ordonnance fixe le taux de la taxe à 1.750 francs pour l'exercice 1993 dans le chef des redevables relevant de la catégorie dite des « chefs de ménage », à 6.600 francs pour l'exercice 1993 puis ultérieurement à 1.750 francs, dans le chef des redevables relevant de la catégorie dite des « occupants » et maintient le taux de la taxe régionale à un niveau identique à celui de 1992 dans le chef des redevables relevant de la catégorie dite des « titulaires de droits réels ».

Les travaux préparatoires, qui affirment que la Région a voulu étaler les efforts des contribuables sur deux exercices, n'expliquent pas pourquoi les « occupants » supportent en 1993 une taxation maintenue au niveau de 1992 pour bénéficier ensuite d'un taux identique à celui imposé aux « chefs de ménage ». Ils ne justifient en rien le maintien de la pression fiscale pour les exercices ultérieurs à 1992 dans le chef des titulaires de droits réels, ce qui revient, en violation de l'article 112 de la Constitution, à privilégier les chefs de ménage dès l'exercice 1993 par rapport aux autres redevables et à privilégier les « occupants » à partir de l'exercice 1994 alors que les titulaires de droits réels ne bénéficient d'aucune dégressivité de la taxe.

Quatrième branche

A.1.2.4. L'un des buts avoués de l'ordonnance est de « sauvegarder la fonction d'habitat à Bruxelles », ce qui explique que l'article 7, § 1er, fixe le taux de la taxe à un niveau qui peut conduire à une imposition très lourde dans le chef des redevables.

Toutefois, le titulaire de droits réels sur plusieurs immeubles situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, tous non affectés à la résidence et dont la superficie ne dépasse pas pour chacun d'eux 300 mètres carrés, sera dispensé de toute taxe, bien que la superficie totale des immeubles concernés puisse dépasser largement la limite des 300 mètres carrés ou même des 1.500 mètres carrés, tandis que le titulaire de droits réels sur un seul immeuble sis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et non affecté à l'habitat, dont la superficie dépasse 300 mètres carrés, sera redevable de la taxe. Cette différence n'est pas justifiée par rapport à l'objectif précité.

Par ailleurs, l'objectif de promouvoir l'habitat suppose une politique régionale pour l'avenir. La disposition critiquée crée une discrimination au détriment des détenteurs de droits réels qui n'ont pas affecté leur immeuble à la résidence, sur la base des autorisations urbanistiques délivrées par la Région par rapport à ceux qui n'ont pas encore décidé de l'affectation future de leur immeuble.

Cinquième branche

A.1.2.5. L'article 4, § 3, de l'ordonnance, combiné avec l'article 8, aboutit à dispenser de la taxe les titulaires de droits réels et les occupants des catégories énumérées au motif qu'elles « constituent des compléments indispensables à la fonction d'habitat et qu'il s'agit d'activités organisées, reconnues ou agréées par les pouvoirs publics et ne poursuivant pas de but de lucre » (Exposé des motifs, *Doc. C.R.B.C.*, 1991-1992, A-183/1, p. 5).

D'autres activités qui ne poursuivent pas le but de lucre mais qui ne sont pas agréées ou subventionnées par les pouvoirs publics peuvent être également considérées comme des compléments indispensables à la fonction d'habitat. Quant à la distinction entre les associations agréées ou subventionnées et les autres, elle est discriminatoire et elle est un obstacle à la liberté d'association.

Sixième branche

A.1.2.6. Le but principal de l'ordonnance est de compenser, sinon « d'annuler » les effets de l'arrêt du 9 avril 1992 par lequel le Conseil d'Etat avait annulé la taxe de propreté et de sécurité urbaines. Cet objectif ressort à la fois des travaux préparatoires, du contexte global dans lequel ont été adoptées les deux ordonnances du 23 juillet 1992 et des correspondances adressées par la Région aux redevables.

En supprimant tout effet utile à l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, et en augmentant de manière importante le taux de la taxe régionale par rapport à celui mentionné dans le règlement relatif à la propreté et à la sécurité urbaines (P.S.U.), le législateur régional a attaché implicitement un effet rétroactif à l'ordonnance entreprise. Il en découle une discrimination au détriment d'une catégorie d'administrés par rapport à ceux qui peuvent bénéficier des effets d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat.

Second moyen

A.1.3. Le second moyen est pris de la violation de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, en ce que l'article 15, alinéa 2, et l'article 17, alinéa 1er, de l'ordonnance prévoient des amendes fiscales et administratives étrangères aux sanctions du Code pénal alors que, selon la disposition précitée, seules de telles sanctions peuvent être mises en oeuvre par les Régions.

Position des parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle

Quant à la recevabilité

A.2.1. La première requérante, en abrégé C.D.P.E., a notamment pour objet d'assurer la défense des intérêts fiscaux des indépendants et des P.M.E.

La deuxième requérante, « Corporation des bouchers et charcutiers », a notamment pour objet la défense des intérêts fiscaux de ses membres.

Michel Gillet, troisième requérant, exerce ses activités de dentiste dans un immeuble situé à Woluwe-Saint-Lambert. Il a pour résidence secondaire un immeuble situé dans la Région de Bruxelles-Capitale.

La s.p.r.l. «Passion », quatrième requérante, exerce ses activités dans un immeuble situé à Watermael-Boitsfort.

La s.a. « Roger Merckx Company », cinquième requérante, exerce ses activités dans un immeuble situé à Schaerbeek et elle est propriétaire, dans la Région de Bruxelles-Capitale, d'immeubles affectés par leurs occupants à d'autres usages que le logement.

Ghislaine Erauw, sixième requérante, occupe, depuis le 1er mai 1992, un immeuble situé à Laeken.

Quant au fond

Premier moyen : régularisation

A.2.2.1. L'ordonnance attaquée, en instaurant pour 1993 une taxe deux fois supérieure à celle qui était demandée antérieurement et quatre fois supérieure à celle qui sera demandée à l'avenir, a pour effet de régulariser le règlement-taxe «P.S.U. » de l'Agglomération bruxelloise et de priver d'effet l'arrêt d'annulation n° 39.203 prononcé le 9 avril 1992 par le Conseil d'Etat. Une catégorie de citoyens se voit ainsi privée d'une garantie juridictionnelle essentielle, en violation des articles 6 et 6bis de la Constitution.

En outre, en confirmant les effets du règlement annulé par le Conseil d'Etat, l'ordonnance s'approprie les irrégularités qu'il contenait, l'annulation étant notamment fondée sur les articles 6 et 6bis de la Constitution. La régularisation est d'autant plus critiquable que la Région de Bruxelles-Capitale n'est même pas compétente en la matière, ainsi qu'il est dit au deuxième moyen. Enfin, l'ordonnance a pour conséquence de faire rétroagir sur plus de deux années une taxe annulée ou de faire supporter aux redevables, en 1993, une taxe qui couvre des dépenses relatives aux exercices 1990, 1991 et 1992.

Deuxième moyen : incompétence

A.2.2.2. La taxe critiquée est destinée à couvrir partiellement les dépenses du service d'incendie et les frais d'enlèvement des déchets ménagers pour les années 1990 à 1993 (voir le rapport fait au nom de la Commission des finances et du budget devant le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, session ordinaire 1991-1992, séance du 10 juillet 1992, p. 5). La Région de Bruxelles-Capitale a donc exercé des compétences qui appartiennent à l'Agglomération bruxelloise. Cette incompétence est confirmée par l'arrêt du Conseil d'Etat qui a annulé le règlement de l'Agglomération bruxelloise du 31 mai 1990, non pour incompétence de son auteur mais pour violation des articles 6, 6bis et 112 de la Constitution.

Troisième moyen : amendes, intérêts et pouvoir arbitraire

A.2.2.3. La Région de Bruxelles-Capitale viole les articles 6, 6bis et 112 de la Constitution,

- en prévoyant - première branche -, à l'article 17 de l'ordonnance, des majorations pouvant aller jusqu'à 200 % de la taxe, qui constituent des amendes fiscales, - ce qui excède ses compétences - sans permettre au contribuable de s'adresser utilement aux juridictions, alors qu'elle ne peut instituer un intérêt supérieur au taux légal de 8 %,

- en permettant - seconde branche -, à l'article 18, aux fonctionnaires désignés par le Gouvernement de conclure des transactions avec les redevables sans en définir les conditions, leur accordant ainsi un pouvoir arbitraire,

- en instituant - troisième branche -, à l'article 15, une majoration de 10 % en cas de refus de renseignements ou de communication de renseignements inexacts ou incomplets.

Quatrième moyen : rétroactivité

A.2.2.4. La taxe litigieuse, instaurée pour l'exercice 1993, est destinée à couvrir partiellement des dépenses effectuées en 1990, 1991 et 1992 pour le service d'incendie et la collecte des déchets ménagers. Elle porte atteinte aux droits acquis des contribuables et viole l'article 11 de la Constitution, l'article 1er du premier protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. Elle méconnaît l'annualité de l'impôt et viole les articles 111, 113 et 115 de la Constitution de même que l'article 2 du Code civil. Elle porte atteinte aux règles répartitrices de compétence, méconnaît les droits essentiels des contribuables et contrevient, de la sorte, aux articles 6, *bis* et 112 de la Constitution.

Cinquième moyen : discrimination

A.2.2.5. L'ordonnance entreprise crée des discriminations injustifiées entre propriétaires et occupants selon leur type d'activité - première branche -, entre associations de fait selon qu'elles font ou non l'objet d'un contrat écrit - seconde branche -, en prévoyant qu'elle est due « sur la base de la situation existante au 1er janvier 1993 », au lieu de la calculer *pro rata temporis* depuis 1990 - troisième branche - et en s'abstenant de faire une distinction selon qu'il s'agit d'une résidence principale ou secondaire - quatrième branche.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

Quant à la recevabilité

A.3.1. La s.a. Roger Merckx Company ne démontre pas être propriétaire d'immeubles bâtis avec une surface plancher supérieure à 300 mètres carrés.

Quant au fond

Premier moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle et sixième branche du premier moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle

A.3.2.1. L'ordonnance entreprise ne prive pas de ses effets l'arrêt d'annulation n° 39.203 du Conseil d'Etat. Elle ne met pas en cause le droit au remboursement de ceux qui avaient acquitté la taxe annulée, même si les modalités d'exécution de l'ordonnance tiennent compte de ses remboursements. La nouvelle norme n'est pas affectée du même vice que la norme censurée et les auteurs en sont différents. Il n'a pas été touché aux garanties juridictionnelles offertes aux citoyens : l'ordonnance peut être critiquée non seulement devant la Cour mais aussi devant les juridictions ordinaires par rapport à la loi du 12 janvier 1989 et à la Constitution. L'ordonnance n'a pas pour objet de faire revivre le règlement annulé. Son produit n'est pas affecté au financement de telle ou telle politique régionale. Si le Gouvernement et l'Agglomération ont ultérieurement convenu que la Région rembourserait à certains contribuables la taxe « P.S.U. » perçue indûment, il ne s'ensuit pas que la taxe régionale serait une taxe d'agglomération. L'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 permet à la Région de confier l'exercice d'attributions de l'Agglomération bruxelloise aux organismes d'intérêt public qu'elle crée ou désigne et l'article 47, § 4, de la même loi permet

au Conseil d'utiliser tous les moyens financiers qui lui sont attribués tant pour le financement du budget relatif aux matières visées à l'article 107^{quater} de la Constitution que pour le financement du budget relatif aux matières visées à l'article 108^{ter}, § 2. Enfin, la circonstance que le produit de la taxe pourrait être affecté à des charges du passé ne lui donne pas pour autant un effet rétroactif.

Deuxième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle

A.3.2.2. La circonstance qu'une partie des moyens financiers de la Région soit affectée au financement des compétences de l'Agglomération ne méconnaît pas les règles répartitrices de compétence. Le produit de la taxe n'est pas affecté. En vertu de l'article 47, § 4, de la loi relative aux institutions bruxelloises, les budgets de l'Agglomération et de la Région peuvent être confondus.

Troisième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle et deuxième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle

A.3.2.3. Le pouvoir fiscal, reconnu à l'autorité régionale, comprend, dans son essence même, celui de fixer des majorations, à défaut de quoi la compétence fiscale perdrait une large part de son effectivité. Quant à l'intérêt de retard, aucune disposition applicable à la matière fiscale n'impose qu'il se limite aux taux légal pratiqué en matière civile et commerciale. Le pouvoir de transaction donné aux fonctionnaires ne peut être interprété comme les autorisant à agir de manière arbitraire et discriminatoire. Enfin, l'opposition à contrainte permet de soulever toute contestation devant le juge sans avoir à s'exécuter préalablement.

Quatrième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle

A.3.2.4. L'ordonnance ne dispose que pour l'avenir. Elle n'a pas d'effet rétroactif. Ce n'est pas parce que son produit serait affecté au paiement de charges du passé qu'il en irait autrement. L'annualité de l'impôt n'est pas davantage méconnue.

Cinquième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle et premier moyen, première à cinquième branches, du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle

A.3.2.5. Les distinctions établies par l'ordonnance sont justifiées, qu'il s'agisse de la distinction entre chefs de ménage et autres occupants, des taux différents selon la superficie des immeubles, des dispenses accordées à certaines catégories de redevables - catégories auxquelles les requérants n'appartiennent pas - ou de la date prise en considération pour la débiton de la taxe.

Réponse de la requérante dans le recours relatif à l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle

Premier moyen, sixième branche

A.4.1. Par son arrêt du 9 avril 1992, le Conseil d'Etat, qui n'accueille pas les recours populaires, a implicitement mais nécessairement reconnu que la requérante avait un intérêt personnel et direct à l'annulation d'un règlement qui lui causait un préjudice d'ordre patrimonial. L'avantage que l'arrêt lui a procuré ne peut être « purement symbolique » : il ne consistait pas seulement à voir censurer la non-constitutionnalité du règlement mais aussi dans la possibilité d'en voir effacer les effets. Or, l'ordonnance

supprime cet effet et enlève tout effet « utile » à la procédure que la requérante avait menée devant le Conseil d'Etat.

Le problème fondamental posé à la Cour est de savoir si des administrés frappés par un règlement-taxe disposent encore de l'intérêt requis pour obtenir son annulation dès lors que, par une technique de plus en plus répandue en matière de finances publiques, les législateurs peuvent, par de nouvelles dispositions ayant un effet rétroactif explicite ou déguisé, échapper aux conséquences que peuvent avoir les décisions d'annulation.

Si l'opération ne se présente pas comme une véritable confirmation du règlement annulé, elle consiste bien en une « opération de redressement de l'impasse budgétaire de plus de trois milliards résultant » de l'arrêt du Conseil d'Etat (*Doc. C.R.B.C.*, 1991-1992, A-183/2, p. 5). Elle porte ainsi atteinte à l'autorité de chose jugée qui s'attache à cet arrêt.

Deuxième moyen

A.4.2. La théorie des « pouvoirs inclus » invoquée par le Gouvernement découle d'une interprétation extensive des dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles. Elle revient à permettre aux Communautés et Régions de les compléter ou d'en modifier les termes alors que ce pouvoir ne leur revient pas.

En outre, l'efficacité de la loi fiscale dépend de la perception effective des taxes, du recours à la taxation d'office et à la contrainte. Les amendes fiscales ou administratives n'ajoutent rien aux prérogatives dont l'administration dispose pour percevoir l'imposition.

Premier moyen, première à cinquième branches

Première branche

A.4.3. Dire que les activités industrielles ou artisanales sont des secteurs où l'offre d'emploi est particulièrement déficiente est une pétition de principe. Le Gouvernement n'a pas communiqué un tableau relatif aux effets de la crise sur les différents secteurs d'activités lucratives. Le législateur régional se contredit lui-même puisque, dans les travaux préparatoires, il est affirmé que « désormais, les entreprises du secteur secondaire sont traitées sur un pied d'égalité avec les autres » (*Doc. C.R.B.C.*, 1991-1992, A-183/2, p. 5). Tous les secteurs sont frappés par la crise et il ne se justifie pas d'en favoriser certains au détriment des autres.

Deuxième branche

A.4.5. Le principe de la contribution commune et celui du paiement d'un prix honnête par les utilisateurs de services, principes qui selon les travaux préparatoires ont inspiré l'ordonnance, sont en contradiction avec l'établissement d'une taxe forfaitaire.

Troisième branche

A.4.6. Le montant des nouvelles taxes tient compte des remboursements de la taxe « P.S.U. » annulée par le Conseil d'Etat.

Pour les « chefs de ménage », il fallait porter le montant de la taxe à 3.600 francs pour éponger une perte de 1.600 francs (taxe 1990) et 300 francs d'intérêts. Le montant a été fixé pour 1992 à $3.600 - 1.900 = 1.700$ francs.

Pour les « occupants », le montant initialement proposé était de 11.300 francs. Compte tenu du remboursement de la taxe P.S.U. (5.000 francs + 1.000 francs d'intérêts), il devait être ramené à $11.300 - 6.000 = 5.300$ francs. Le législateur régional l'a finalement porté à 6.600 francs pour les exercices 1992 et 1993 et à 1.750 francs pour 1994.

Pour les « titulaires de droits réels », la taxe est maintenue sans justification à son niveau initial.

Les redevables, qui sont pourtant débiteurs d'une seule et même taxe et qui contribuent au financement d'un même budget, ne sont pas également traités.

Quatrième branche

A.4.7. Il est contradictoire de vouloir promouvoir l'habitat en taxant très lourdement les titulaires de droits réels sur des superficies non affectées à l'habitat et qui dépassent 300 mètres carrés et, en exonérant les surfaces de moins de 1.500 mètres carrés affectées à l'artisanat ou à l'industrie, de protéger ce qui ne peut être considéré comme des activités complémentaires de l'habitat.

Il n'est pas répondu à l'argument qui fait état de la discrimination entre ceux qui ont décidé dans le passé de l'affectation de leur immeuble - et dont la légitime confiance a été trompée - et ceux qui le feront en connaissant la portée de l'ordonnance litigieuse.

Cinquième branche

A.4.8. L'article 4, § 3, de l'ordonnance, combiné avec l'article 8, vise expressément une catégorie de redevables, les titulaires de droits réels sur les immeubles visés à l'article 4, § 3. Dans le patrimoine immobilier des compagnies d'assurances se trouvent des immeubles affectés aux activités mentionnées à l'article 4, § 3. La requérante a donc intérêt à contester cette partie de l'ordonnance.

La reconnaissance ou l'agrément des pouvoirs publics n'implique pas automatiquement que les activités en question constituent des compléments indispensables à l'habitat.

Réponse des parties requérantes dans le recours relatif à l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle

Premier moyen : régularisation

A.5.1. L'ordonnance a pour but, non d'empêcher le Conseil d'Etat de statuer - son arrêt lui est antérieur - mais d'éviter les conséquences de l'arrêt d'annulation. Ce but est avoué par les travaux préparatoires et par le mécanisme de compensation prévu par le Gouvernement régional. Les distinctions établies par l'ordonnance reposent sur les mêmes critères économiques ou de politique du logement que ceux du règlement annulé. Que la Région soit compétente pour la politique du logement ne l'autorisait pas à se substituer à l'Agglomération pour exercer à sa place son pouvoir fiscal propre. La Région prive les contribuables de leur juge naturel. Le recours contre l'ordonnance devant la Cour et le contrôle de conformité de l'ordonnance par les tribunaux sont limités.

Deuxième moyen : incompétence

A.5.2. La Région ne pouvait se substituer à l'Agglomération. A supposer qu'elle le pût, elle ne pouvait disposer de pouvoirs plus étendus que ceux de l'Agglomération, ce qui lui interdisait de reprendre les distinctions condamnées par le Conseil d'Etat. A supposer que la Région eût la compétence d'établir de

telles distinctions, celles-ci sont sans relation raisonnable ni proportionnelle avec l'objet de la taxe, de telle sorte que les articles 6 et 6bis de la Constitution sont violés.

Troisième moyen : amendes, intérêts et pouvoir arbitraire

Première branche : amendes et intérêts

A.5.3.1. La Région ne pouvait invoquer la théorie des pouvoirs « inclus ou implicites », pour prévoir des amendes démesurées et des intérêts excessifs, ce qui n'était pas nécessaire à la perception des taxes.

Deuxième branche : pouvoir arbitraire

A.5.3.2. Le pouvoir de transiger délégué aux fonctionnaires est illimité. Par leur montant, les amendes, intérêts et majorations s'analysent soit comme des astreintes, auquel cas ils relèvent du pouvoir judiciaire, soit comme des clauses pénales, mais alors, par leur montant excessif, ils violent le principe consacré par l'article 6 du Code civil.

Troisième branche : majoration

A.5.3.3. Il est renvoyé à la première branche.

Quatrième moyen : rétroactivité

A.5.4. La taxe litigieuse remet en cause les droits acquis des contribuables pour les exercices antérieurs puisqu'elle entend couvrir des dépenses des années 1990 à 1992.

Cinquième moyen : discrimination

Première branche : type d'activités

A.5.5.1. La compétence de la Région en matière économique ou en matière de logement ne lui permet pas de violer les articles 6 et 6bis de la Constitution. Les distinctions en fonction desquelles des taux différents sont prévus ou des exemptions accordées sont sans commune mesure avec les objets qui doivent être couverts par la taxe. Il en est de même du traitement différent réservé au secteur tertiaire par rapport aux activités industrielles ou artisanales.

Deuxième branche : associations de fait

A.5.5.2.1. Quant à la recevabilité, les requérantes ont intérêt, en qualité de redevables de la taxe, à critiquer les exonérations qui ont pour conséquence d'augmenter le montant de leur impôt et qui permettent à leurs bénéficiaires « d'offrir des prix plus importants aux bailleurs ».

A.5.5.2.2. Quant au fond, la circonstance qu'une association a fait l'objet d'un écrit lui permet d'échapper à la taxe alors que ce point n'a aucune incidence sur la quantité de déchets à enlever. On ne voit pas, par ailleurs, pourquoi les personnes morales sont exclues du bénéfice de cette exonération.

Troisième branche : situation au 1er janvier 1993

A.5.5.3. Selon le Gouvernement, le choix de la date a été déterminé par comparaison avec le précompte immobilier. Or, à la différence de celui-ci, la taxe régionale ne pourra pas être récupérée *prorata temporis*. Ce choix est arbitraire puisqu'il ne tient pas compte de ce que les services sont fournis du 1er janvier au 31 décembre.

Quatrième branche : résidences secondaires

A.5.5.4. Les déchets ménagers sont moins importants pour une résidence secondaire. Le Gouvernement répond que la quantité de déchets produits n'est pas un critère d'application de la taxe. Il reconnaît ainsi que l'ordonnance traite de façon identique deux situations différentes.

- B -

B.1. Les recours sont dirigés contre l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992, relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles.

Les critiques des parties requérantes sont dirigées contre les dispositions suivantes :

- l'article 2, en ce qu'il établit la taxe à partir de l'exercice 1993 et précise « qu'elle est due sur la base de la situation existante au 1er janvier de l'exercice d'imposition ».

- l'article 3 qui énumère les redevables dans les termes suivants :

« § 1er. - La taxe est à charge :

a) de tout chef de ménage occupant, à titre de résidence principale ou secondaire, tout ou partie d'un immeuble bâti situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Constitue un ménage au sens de la présente ordonnance soit une personne vivant seule, soit la réunion de deux ou plusieurs personnes qui résident habituellement dans le même logement et y ont une vie commune.

En cas de contestation quant à la composition du ménage, la production d'un certificat de composition de ménage, délivré par l'administration communale, pourra être exigée à titre de preuve;

b) de tout occupant de tout ou partie d'un immeuble bâti situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui y exerce, pour son propre compte, une activité lucrative ou non, en ce compris une profession libérale, et de toute personne morale ou association de fait qui l'occupe à titre de siège social, administratif, d'exploitation ou d'activité.

Constitue une association de fait le groupement de personnes physiques pour organiser entre elles, sur la base d'un contrat écrit, dans un même immeuble, et en partageant les frais, les services communs destinés à assurer l'exercice d'une même profession, et, le cas échéant, pour participer aux bénéfices qui pourraient en résulter;

c) du propriétaire en pleine propriété ou, à défaut d'un propriétaire en pleine propriété, de l'emphytéote, de l'usufruitier ou du titulaire du droit d'usage pour tout ou partie d'immeuble bâti, situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, non affecté à l'usage sous a) ci-dessus.

§ 2. La taxe prévue à l'article 5 n'est pas due par le chef de ménage occupant l'immeuble ou partie d'immeuble, quand lui-même ou un membre faisant partie du ménage est redevable des taxes prévues à l'article 6, en raison de l'activité professionnelle qu'il y exerce. »

- l'article 4 qui prévoit les exonérations suivantes :

« § 1er. La taxe, dont question à l'article 5, n'est pas due par les chefs de ménage à charge des centres publics d'aide sociale ou qui établissent que leurs revenus sont égaux ou inférieurs au minimum de moyen d'existence.

§ 2. La taxe, dont question à l'article 6, n'est pas due par ceux visés à l'article 3, § 1er, b) qui exercent une activité professionnelle indépendante et qui, en raison de revenus limités, sont assujettis à des cotisations sociales réduites ou en sont dispensés.

§ 3. La taxe dont question aux articles 6 et 8 n'est pas due, pour les immeubles ou parties d'immeubles :

1° servant aux établissements d'enseignement organisés ou subventionnés par les pouvoirs publics;

2° servant aux cultes ou occupés par les communautés religieuses relevant d'une religion reconnue par l'Etat, ainsi qu'aux maisons de laïcité;

3° affectés à l'usage d'hôpitaux, cliniques, dispensaires, oeuvres de bienfaisance, et activités d'aide sociale et de santé sans but de lucre menés par des personnes subventionnées ou agréées par les pouvoirs publics;

4° affectés à des activités culturelles ou sportives poursuivies sans but de lucre et subventionnées ou agréées par les pouvoirs publics;

5° affectés par des personnes publiques ou privées ne poursuivant pas de but de lucre, soit à l'hébergement collectif d'orphelins, de personnes âgées, de personnes handicapées ou de jeunes, soit à la garde d'enfants, moyennant agrément par ' l'Office de la Naissance et de l'Enfance ' ou ' Kind en Gezin '.

§ 4. Les exemptions dont question aux §§ 1er et 2 ci-dessus sont accordées sur demande introduite, accompagnée de pièces justificatives, auprès du fonctionnaire dont question à l'article 11, dans les deux mois de l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle; les exonérations, dont question au § 3 sont accordées d'office. »

- les articles 5 à 8 selon lesquels l'impôt se calcule comme suit :

« Article 5. La taxe prévue à charge des redevables visés à l'article 3, § 1er, a), est fixée forfaitairement à 1.750 francs.

Article 6. La taxe prévue à charge des redevables visés à l'article 3, § 1er, b), est fixée forfaitairement à 6.600 francs pour l'exercice 1993 et à 1.750 francs pour les exercices suivants.

Article 7. Les montants exprimés en francs aux articles 5 et 6 sont adaptés annuellement à l'indice des prix à la consommation du royaume; cette adaptation est réalisée à l'aide du coefficient qui est obtenu en divisant l'indice des prix du mois de décembre de l'année qui précède l'exercice par l'indice des prix de décembre 1992. Après application du coefficient, les montants sont arrondis à la dizaine de francs supérieure.

Article 8. § 1er. La taxe prévue à charge des redevables visés à l'article 3, § 1er, c), est fixée, par immeuble bâti, à 200 francs le mètre carré de surface plancher au-delà des 300 premiers mètres carrés, ou des 1.500 premiers mètres carrés s'il s'agit de surfaces affectées à des activités industrielles ou artisanales, sans qu'elle puisse excéder un montant correspondant à 14 % du revenu cadastral, afférent aux surfaces de tout ou partie d'immeuble, soumises à la taxe.

§ 2. Pour la détermination des surfaces visées au § 1er ci-dessus, il faut entendre les superficies des planchers mesurés sans soustraire les surfaces des murs et dégagements intérieurs; ces superficies sont limitées au nu extérieur des murs des façades et aux axes des murs mitoyens. »

- les articles suivants qui traitent des majorations, des intérêts et du pouvoir de transiger :

« Article 15. Les redevables sont tenus de fournir verbalement ou par écrit, sur réquisition des fonctionnaires visés à l'article 11, tous renseignements qui leur sont réclamés aux fins de vérifier l'exacte perception de la taxe à leur charge ou à charge de tiers.

Tout refus de renseignement et toute communication de renseignements inexacts ou incomplets entraînent une majoration de la taxe de 10 % du montant de la taxe due. »

« Article 17. Pour toute taxe non payée ou payée hors délai, il est encouru une majoration de la taxe égale à deux fois le montant de la taxe éludée ou payée hors délai.

Un intérêt est exigible de plein droit si la taxe n'est pas payée dans les délais; il est calculé mensuellement, au taux de 0,8 % sur le total des taxes et majorations dues arrondi au millier de francs inférieur. Toute fraction de mois est comptée pour un mois entier. L'intérêt n'est réclamé que s'il atteint 100 francs. »

« Article 18. La solution des difficultés qui peuvent s'élever relativement à la perception de la taxe avant l'introduction des instances appartient aux fonctionnaires désignés par l'Exécutif.

Ils peuvent conclure des transactions avec les redevables, pourvu qu'elles n'impliquent pas exemption ou modération d'impôt. »

Quant à la recevabilité

B.2.1. Chacune des parties requérantes justifie de l'intérêt requis pour attaquer l'ordonnance litigieuse, sous réserve des fins de non recevoir énoncées ci-après.

B.2.2. Aucune des parties requérantes n'est une association de fait visée par l'article 3, § 1er, b), de l'ordonnance. Aucune d'entre elles ne justifie d'un intérêt à critiquer cette disposition en ce qu'elle fait une distinction entre associations selon qu'elles ont ou n'ont pas fait l'objet d'un contrat écrit.

B.2.3. En plus des dispositions mentionnées dans l'exposé de leurs moyens, les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle ont visé, en préambule à l'exposé de chacun des moyens, des dispositions constitutionnelles ou législatives étrangères aux articles 6 et *6bis* de la Constitution, sans justifier en quoi la violation des dispositions visées méconnaîtrait aussi les principes d'égalité et de non-discrimination. Elles ont visé également des lois qui comportent des règles répartitrices de compétence mais sans préciser laquelle de ces règles serait violée et de quelle manière elle le serait.

Selon l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, la requête contient « un exposé des faits et moyens ». Cette exigence suppose que les moyens indiquent ou permettent de déceler la règle de compétence ou la règle contenue dans les articles 6, *6bis* ou 17 de la Constitution qui serait violée, les dispositions qui violeraient cette règle et en quoi celle-ci aurait été transgressée par ces dispositions. Le recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle est irrecevable dans la mesure où il méconnaît cette exigence.

Il ne sera tenu compte que des dispositions dont la violation est alléguée dans l'exposé des moyens, à l'exclusion de celles qui sont simplement mentionnées dans leur préambule.

Quant au fond

Moyen pris de l'atteinte aux effets de l'arrêt du Conseil d'Etat n° 39.203

(Premier moyen, sixième branche du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle; premier moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle)

B.3. L'objet de l'ordonnance attaquée est en grande partie identique à celui d'un règlement de l'Agglomération bruxelloise du 31 mai 1990. Ce règlement fut annulé par

l'arrêt n° 39.203 rendu par le Conseil d'Etat le 9 avril 1992 sur un moyen pris de la violation des articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution.

Le Conseil d'Etat conclut qu'« il n'existe pas de relation perceptible entre les distinctions opérées par le règlement attaqué et les objectifs qu'il s'assigne et que l'Agglomération peut légitimement poursuivre ». Il ressort de l'arrêt que l'inconstitutionnalité du règlement résulte tout à la fois de l'inadéquation des mesures au regard de l'objectif poursuivi et de ce qu'elles relèvent de matières qui échappent à la compétence de l'Agglomération bruxelloise.

L'autorité de chose jugée d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat ne fait pas obstacle à ce qu'un acte identique soit pris par l'autorité compétente pour autant que les motifs de cet acte nouveau fassent apparaître l'adéquation des mesures au regard de l'objectif poursuivi. En l'espèce, cette analyse s'impose d'autant plus que les objectifs que peut poursuivre la Région dans l'exercice de sa compétence fiscale ne peuvent s'apprécier de la même manière que ceux que peut poursuivre l'Agglomération.

La possibilité de refaire l'acte annulé ne revient pas davantage à nier *a posteriori* l'intérêt qu'avaient les requérants à saisir le Conseil d'Etat. Ce serait étendre l'autorité de chose jugée au-delà de ce qu'elle implique que d'interdire à l'auteur compétent - sous réserve de la vérification de cette compétence - de faire ce que l'arrêt d'annulation n'interdit qu'à l'auteur incompétent de refaire.

Le premier moyen, sixième branche, dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle et le premier moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle ne sont pas fondés.

Moyen pris de l'incompétence de la Région de Bruxelles-Capitale

(Deuxième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle)

B.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle soutiennent que seule l'Agglomération bruxelloise était compétente pour prendre les dispositions litigieuses.

B.4.2. La question de la compétence de l'Agglomération en la matière relève du Conseil d'Etat qui, par son arrêt n° 39.203 précité, a fondé sa décision d'annulation sur des motifs qui soulignent l'incompétence de l'Agglomération pour poursuivre les objectifs du règlement annulé.

B.4.3. Il ressort de l'exposé des motifs de l'ordonnance que la taxe litigieuse a été levée parce que les moyens de la Région ne suffisaient pas à couvrir ses dépenses et que celles-ci étaient aggravées par les charges de l'Agglomération, laquelle ne disposait pas non plus de moyens suffisants. La taxe litigieuse a été proposée par le Gouvernement régional afin «de garantir le financement de la Région en restant, toutefois, attentif à la politique du logement » (*Doc. C.R.B.C.*, 1991-1992, A-184/1, p. 2).

En affectant une partie des recettes de la taxe au paiement de dépenses relatives à l'Agglomération bruxelloise, la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas méconnu les règles répartitrices de compétence.

En effet, l'article 5 de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises permet à la Région de Bruxelles-Capitale de confier l'exercice d'attributions de l'Agglomération aux organismes d'intérêt public qu'elle crée ou désigne. En vertu de cette compétence, la Région a, le 19 juillet 1990, adopté deux ordonnances créant, l'une l'agence régionale pour la propreté, l'autre un service d'incendie et d'aide médicale urgente. Ces deux organismes sont chargés de l'exercice des compétences de l'Agglomération bruxelloise, l'un en matière d'enlèvement et de traitement des immondices, l'autre dans les matières de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente (article 4, § 2, 1°, 3° et 4°, de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations de communes).

En se donnant les moyens de financer les organismes d'intérêt public qu'elle avait créés, la Région est restée dans les limites de ses compétences. Cette affectation des recettes fiscales de la Région est également conforme à l'article 47, § 4, de la loi spéciale précitée du 12 janvier 1989, qui autorise le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale à utiliser les moyens qui lui sont attribués, notamment

pour les matières visées à l'article 108^{ter}, § 2, de la Constitution, c'est-à-dire les matières qui relèvent de la compétence de l'Agglomération.

Le deuxième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle n'est pas fondé.

Moyens dirigés contre les articles 15, 17 et 18 de l'ordonnance

(Deuxième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle; troisième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle)

B.5.1. Les moyens sont tout d'abord dirigés contre les dispositions qui prévoient deux majorations : une majoration de 10 % de la taxe en cas de refus de renseignements ou de communication de renseignements inexacts ou incomplets (article 15, alinéa 2); une majoration égale au double du montant de la taxe lorsque celle-ci est éludée ou payée hors délai (article 17, alinéa 1er). Selon les parties requérantes, ces dispositions méconnaîtraient l'article 11 de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980 qui disposait au moment où l'ordonnance a été prise :

« Dans les limites des compétences des Régions et des Communautés, les décrets peuvent ériger en infraction les manquements à leurs dispositions et établir les peines punissant ces manquements conformément au Livre Ier du Code pénal, à l'exception des peines criminelles fixées à l'article 7 de ce Code. »

Cet article autoriserait les Régions et les Communautés à prévoir des sanctions pénales, non des amendes administratives.

B.5.2. Il ressort de l'article 110, § 2, de la Constitution et de l'article unique de la loi du 23 janvier 1989 portant application de cette disposition constitutionnelle que les Communautés et les Régions disposent d'une compétence fiscale propre, mais qu'il leur est interdit de lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition fédérale. Cette compétence emporte celle de déterminer non seulement les éléments essentiels de l'impôt lui-même mais aussi les majorations et les intérêts qui en constituent les éléments accessoires.

B.5.3. Il ne pourrait être déduit de l'article 11 précité de la loi spéciale du 8 août 1980 qu'en attribuant aux Régions le pouvoir d'adopter des dispositions pénales, le législateur spécial leur aurait implicitement enlevé celui de prévoir des majorations fiscales. En effet, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, la compétence de prévoir des majorations d'impôts est inhérente au pouvoir de taxer. Elle n'entre ni dans le champ d'application de l'article 9 de la Constitution ni dans celui de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.5.4. En ce qu'ils sont pris de la violation de l'article 11 de la loi du 8 août 1980, les moyens ne sont pas fondés.

B.6.1. Les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle soutiennent en outre que les articles 15, alinéa 2, 17, et 18 de l'ordonnance violeraient les articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution en prévoyant une majoration égale à deux fois le paiement de la taxe et en fixant l'intérêt de retard à 0,8 % par mois.

En ce qui concerne la violation alléguée du principe d'égalité, les requérantes n'établissent pas par rapport à quelle catégorie de citoyens les personnes passibles des majorations litigieuses seraient discriminées, alors que de nombreuses dispositions fiscales placent les contribuables dans une situation semblable. Elles n'établissent pas

davantage en quoi les redevables seraient privés du droit essentiel de pouvoir « s'adresser utilement aux juridictions ». En effet, l'article 19, § 1er, 3^o, de l'ordonnance permet au redevable de faire opposition à la contrainte qui serait décernée contre lui et l'article 22 précise que cette opposition, pour autant qu'elle soit motivée et accompagnée d'une citation en justice, interrompt l'exécution de la contrainte.

La Cour n'est pas compétente pour se prononcer sur l'éventuelle violation des articles 6 et 1152 du Code civil, qui est également alléguée.

Les critiques des requérants manquent en droit et en fait.

B.6.2. En prévoyant que des transactions peuvent être conclues par des fonctionnaires du Gouvernement régional, l'article 18, alinéa 2, n'autorise nullement ceux-ci à faire de leur pouvoir un usage arbitraire.

B.6.3. En ce qu'ils invoquent une violation des articles 6, *bis* et 112 de la Constitution, les moyens ne sont pas fondés.

Moyen alléguant la rétroactivité de l'ordonnance

(Quatrième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle)

B.7.1. Les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle critiquent l'ordonnance en ce qu'elle instaure pour l'exercice 1993 une taxe destinée à couvrir partiellement les dépenses effectuées en 1990, 1991 et 1992 pour le service d'incendie et la collecte des déchets ménagers. Le législateur régional aurait ainsi donné un effet rétroactif de près de trois années à la taxe litigieuse. Il aurait porté atteinte aux droits acquis des contribuables et violé l'article 11 de la Constitution, l'article 1er du premier Protocole à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, le principe de l'annualité de l'impôt, les articles 111, 113 et 115 de la Constitution et l'article 2 du Code civil. Selon les parties requérantes, « il en

résulte qu'en ce faisant, l'ordonnance attaquée porte atteinte aux règles répartitrices de compétences, méconnaît, de plus, les droits essentiels des contribuables et contrevient, de la sorte, aux prescrits des articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution. »

B.7.2. Les parties requérantes affirment mais n'exposent pas - et la Cour n'aperçoit pas - en quoi l'atteinte alléguée aux dispositions énoncées aurait violé le principe d'égalité et de non-discrimination ou les règles répartitrices de compétence.

Le moyen ne peut être accueilli.

Moyens critiquant les distinctions opérées dans l'ordonnance

(Premier moyen, cinq premières branches du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle; cinquième moyen du recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle)

B.8. La taxe litigieuse a pour objectif premier de contribuer au financement de la Région de Bruxelles-Capitale. Parmi les dépenses auxquelles celle-ci doit faire face figurent, notamment, les charges de l'Agglomération bruxelloise en matière de service d'incendie et d'enlèvement des immondices. Cette affectation n'obligeait pas la Région à faire peser la charge de l'impôt sur chaque redevable en proportion de l'usage qu'il peut faire des services financés, pas plus qu'il ne peut lui être reproché d'avoir opté pour une taxe forfaitaire plutôt que pour une redevance.

Toutefois, dès lors qu'il corrigeait le forfait en prévoyant des taux différents selon certains critères, le législateur ne pouvait déroger arbitrairement à un système de taxation, en principe, uniforme.

Compétente en matière de logement et en matière d'emploi, la Région pouvait, par une taxation différenciée, servir les objectifs qu'elle poursuit dans ces deux domaines.

C'est à la lumière de ce double objectif qu'il convient d'examiner si les distinctions établies par l'ordonnance violent le principe d'égalité et de non-discrimination.

Quant au montant de la taxe

B.9. Le montant de la taxe est fixé à 1.750 francs pour le chef de ménage occupant un immeuble bâti; il est de 6.600 francs en 1993 et ensuite de 1.750 francs pour celui qui exerce dans l'immeuble une activité; il est de 200 francs par mètre carré, sous réserve des distinctions prévues à l'article 8, 1^o, pour le titulaire de droits réels qui n'affecte pas son immeuble à l'usage d'habitation.

Lorsqu'un législateur souhaite favoriser le logement, il est conforme à cet objectif d'appliquer des taux différents au redevable qui loge dans l'immeuble (article 3, § 1er, a), à celui qui y exerce une activité (article 3, § 1er, b) et au titulaire de droits réels sur un immeuble qu'il n'a pas affecté au logement.

Le respect du principe d'égalité n'imposait pas en l'espèce de prévoir en outre un taux différent selon que les activités du redevable s'exercent ou non dans la Région de Bruxelles-Capitale : dans les deux cas, l'affectation au logement est exclue. Il n'imposait pas davantage de prévoir un taux différent selon qu'il s'agit d'une première ou d'une seconde résidence : dans les deux cas, l'affectation au logement est réalisée.

Quant au taux différent selon la nature des activités

B.10. Il n'appartient pas à la Cour de décider à la place du législateur régional - compétent en l'espèce - s'il est opportun de ne taxer les immeubles affectés à des activités industrielles ou artisanales qu'au-delà d'une surface de 1.500 mètres carrés ou

s'il est justifié d'étendre cette mesure à des immeubles abritant d'autres secteurs d'activité (article 8, § 1er).

Sans doute le mode de calcul prévu peut-il aboutir à faire bénéficier certains redevables d'un taux favorable alors qu'ils n'offrent aucun emploi dans la Région de Bruxelles-Capitale ou qu'ils n'y exercent eux-mêmes aucune activité artisanale ou industrielle. Un système de taxation forfaitaire ne peut toutefois prendre en compte les particularités de chaque cas d'espèce. Il ne peut appréhender leur diversité que de manière approximative et simplificatrice. Il ne pourrait entrer dans le détail des situations individuelles sans organiser un contrôle dont le coût pourrait compromettre le rendement de la taxe.

Quant à la date de débit de la taxe, fixée au 1er janvier 1993

B.11. Il est vrai que ceux qui se sont établis dans la Région de Bruxelles-Capitale à la fin de l'année 1992 paieront, à partir du 1er janvier 1993, une taxe destinée partiellement à financer des services dont ils n'ont pas profité. Mais il n'est pas illicite que des impôts puissent servir à apurer des dépenses du passé dont les redevables n'ont pas tous profité eux-mêmes. Certes, le prélèvement d'une redevance calculée au prorata de la présence de chaque redevable sur le territoire de la Région eût été une technique de financement plus équitable. Il ne peut cependant être fait grief au législateur régional de ne pas utiliser les règles applicables à la redevance, dès lors qu'il opte pour le principe d'une taxation forfaitaire, laquelle permet d'apurer les dépenses du passé, ce que les règles applicables à la redevance ne permettent pas de faire.

Quant au calcul de la taxe en ce qui concerne les détenteurs de droits réels sur un immeuble qui n'est pas affecté à la résidence

B.12.1. La décision de prévoir une taxe de 200 francs par mètre carré au-delà des 300 premiers mètres carrés est ainsi justifiée dans l'exposé des motifs :

« Des considérations de gestion administrative méritent d'être soulignées; la plus grande partie des surfaces bâties qui sont affectées à l'exercice d'une activité professionnelle présentent une superficie n'excédant pas 300 m². Ainsi, 90 % des indépendants utilisent des superficies inférieures à 300 m², ce qui justifie le principe d'une taxation forfaitaire qu'il est proposé de mettre à charge de l'occupant pour lequel elle constituera une charge professionnelle. Les activités qui y sont exercées constituent le complément indispensable de l'habitat. Ici aussi, on constate qu'un grand nombre d'occupants n'ont pas la qualité de propriétaire.

Restent les surfaces non affectées à la résidence et qui excèdent 300 m² : elles ne peuvent être tenues pour un complément indispensable à l'habitat. Les disparités sont telles qu'une taxe forfaitaire, au-delà d'une telle surface, ne peut être mise en oeuvre; il convient cependant d'être attentif à la circonstance que, compte tenu de la taille de certains immeubles, une taxation, calculée sur base de la surface et sans limitation conduirait à l'enrôlement de montants excessifs; c'est pourquoi, il est proposé de fixer une limite à un montant correspondant à 14 % du revenu cadastral.

Il paraît équitable que les propriétaires de telles surfaces contribuent au financement de la Région de Bruxelles-Capitale. On ajoutera que de très nombreux immeubles situés sur le territoire de la Région sont occupés par des personnes ou institutions qui ne sont pas redevables des impositions; le rendement de l'impôt se trouve dès lors amélioré s'il frappe le propriétaire plutôt que l'occupant; la quasi-totalité de ces immeubles présente toutefois une surface excédant 300 m². » (*Doc. C.R.B.C.*, 1991-1992, A-184/1, p. 3)

De telles considérations justifient les distinctions critiquées. Elles tiennent compte, dans la mesure du possible, de la diversité des situations des redevables. Elles se fondent sur des critères qui sont en rapport avec le but poursuivi. La charge fiscale différenciée qui pèse sur les redevables n'est pas disproportionnée à cet objectif.

B.12.2. La requérante dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle critique le mode de calcul prévu à l'article 8, § 1er, en ce qu'il peut aboutir à l'inégalité suivante : celui qui est titulaire de droits réels sur plusieurs immeubles qui ont chacun une superficie inférieure à 300 mètres carrés mais dont la surface totale dépasse 300 ou même 1.500 mètres carrés échappera à la taxe; par contre, le titulaire de droits réels sur un seul immeuble d'une surface supérieure à 300 mètres carrés devra la payer.

Il ressort des travaux préparatoires précités que « la quasi-totalité des immeubles grevés présente une surface excédant 300 m² ». La partie requérante ne fournit pas d'éléments permettant de contredire cette affirmation. Pour les raisons exposées au B.10, il ne peut être fait grief au législateur de n'avoir pas adapté la taxe en fonction d'hypothèses théoriques ou exceptionnelles.

B.12.3. La requérante dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle estime que le législateur régional ne pouvait appliquer indifféremment à tous les détenteurs de droits réels une taxe dont le montant varie selon l'affectation de l'immeuble grevé. Il aurait dû faire une distinction entre ceux qui, au 1er janvier 1993, avaient déjà procédé à l'affectation de leur immeuble et ceux qui, à cette date, n'avaient pas encore décidé de son affectation future.

Les articles 6 et *6bis* de la Constitution ne requièrent pas qu'une disposition transitoire ait pour objet de maintenir une situation acquise antérieurement; à peine de rendre impossible toute modification de la loi, il ne peut être soutenu qu'une disposition nouvelle violerait les dispositions constitutionnelles précitées par cela seul qu'elle déjouerait les calculs de ceux qui se sont fiés à la situation ancienne.

En tenant compte de l'affectation présente des immeubles, le législateur régional s'est fondé sur un critère objectif et raisonnable. Un de ses buts, qui était de favoriser l'offre de logements, eût été partiellement manqué s'il avait dispensé de tout ou partie de la taxe ceux dont l'immeuble était déjà affecté à un autre usage que la résidence.

Quant aux associations de fait

B.13. En ce qu'il critique l'article 3, § 1er, b), alinéa 2, qui définit ce qu'il faut entendre par association de fait, le recours dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle est irrecevable, pour le motif énoncé au B.2.2.

Quant aux exonérations prévues à l'article 4, § 3

B.14.1. En ce qui concerne les exonérations accordées à l'article 4, § 3, les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 526 du rôle critiquent la distinction qui est faite en faveur d'établissements d'enseignement, d'immeubles servant aux cultes et aux maisons de la laïcité, d'activités poursuivies sans but de lucre et d'immeubles affectés à des activités culturelles ou sportives.

La circonstance qu'aucun de ces bénéficiaires n'exerce d'activité lucrative fournit pourtant un critère de distinction objectif et raisonnable. Le législateur a pu légitimement renoncer à grever des immeubles abritant des activités désintéressées. Il ne suffit pas de rappeler que certains des bénéficiaires présentent des risques d'incendie ou produisent d'importants déchets pour démontrer que la distinction serait inadéquate.

B.14.2. Il appartient au législateur compétent pour lever une taxe de déterminer quels sont les contribuables qui doivent bénéficier d'exonérations.

Il convient cependant d'examiner si, en exerçant sa compétence fiscale, le législateur régional n'a pas empiété sur la compétence d'autres autorités.

B.14.3. Les exonérations critiquées ont pour but de favoriser des activités qui touchent à l'enseignement, à la culture, au sport, à la religion, à la santé, à l'aide sociale ou à l'aide aux personnes, c'est-à-dire à des matières qui ne relèvent pas de la compétence des Régions. Il ne s'ensuit cependant pas que la Région de Bruxelles-Capitale aurait excédé ses compétences.

Ni l'importance des exonérations ni les justifications qui en sont données dans les travaux préparatoires ne permettent d'affirmer qu'en les accordant, le législateur régional ait visé principalement un effet que les compétences qui lui ont été attribuées ne lui permettaient pas de rechercher, au point de réglementer une matière qui ne lui est pas attribuée plutôt que de prendre une mesure proprement fiscale.

B.14.4. D'autre part, lorsqu'il lève une taxe, un législateur doit mettre en balance l'intérêt qu'il entend protéger avec d'autres intérêts quand ceux-ci sont protégés par des mesures prises par d'autres législateurs dans l'exercice de leurs compétences. Cette proportionnalité constitue un élément de la compétence de ce législateur.

B.14.5. En prenant pour critère des exonérations qu'il accorde la circonstance qu'elles profitent à des activités subventionnées par d'autres autorités, le législateur régional, loin d'empiéter sur des compétences qui ne sont pas les siennes, a, au contraire, respecté les choix faits par les législateurs compétents. Ce faisant, il n'a pas enfreint le principe de proportionnalité et est resté dans les limites de sa compétence.

B.14.6. La partie requérante dans l'affaire inscrite sous le numéro 524 du rôle critique la distinction qui est faite selon que les bénéficiaires de l'exemption sont ou ne sont pas agréés ou subventionnés par les pouvoirs publics alors que l'absence d'agrément ou de subvention n'a pas pour conséquence que les activités d'une association ne sont pas complémentaires de l'habitat (article 4, § 3, 3° et 4°).

Dans les travaux préparatoires, les exonérations sont justifiées par la considération que les activités énumérées à l'article 4, § 3, « constituent des compléments indispensables à la fonction d'habitat et qu'il s'agit d'activités organisées, reconnues ou agréées par les pouvoirs publics et ne poursuivant pas le but de lucre » (Exposé des motifs, *Doc. C.R.B.C.*, 1991-1992, A-184/1, p. 4). Ces trois motifs sont distincts et il est sans pertinence de relever que la reconnaissance ou l'agrément sont des éléments sans rapport avec la notion d'activités complémentaires de l'habitat. La lecture de l'article critiqué révèle par elle-même que le législateur a voulu favoriser des activités, liées sans doute à l'habitat, mais qui ont en outre la caractéristique de ne pas relever du secteur commercial. En subordonnant l'exonération à l'existence d'un agrément ou à l'octroi de subventions, le législateur régional a usé d'un critère d'autant plus objectif qu'il se fonde sur l'appréciation d'une autorité souvent extérieure à la Région et qui est elle-même tenue d'agréer ou de subventionner dans le respect du principe d'égalité.

B.14.7. Les moyens qui critiquent les exonérations prévues à l'article 4, § 3, de l'ordonnance ne peuvent être accueillis.

Par ces motifs,

la Cour

rejette les recours.

Ainsi prononcé en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 13 janvier 1994.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

M. Melchior