

Numéros du rôle : 523-525
Arrêt n° 3/94 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 pour 1992, introduits par l'Union professionnelle des entreprises d'assurance (U.P.E.A.) et par l'a.s.b.l. Centre européen de diffusion, de promotion et de propagande pour entreprises (C.D.P.E.) 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 Putzeys, Gehlen et Leurquin, 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 pour 1992 (*Moniteur belge* du 1er août 1992) en toutes ses dispositions et, subsidiairement, des articles 2 à 7, 14, alinéa 2, et 16, alinéa 1er, de l'ordonnance précitée.

Cette affaire est inscrite sous le n° 523 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,

- 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 n° 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 n° 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 pour 1992, précitée.

Cette affaire est inscrite sous le n° 525 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, réunie 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 18 mars 1993 remises aux destinataires les 19 et 22 mars 1993.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 20 mars 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 3 mai 1993.

Le Gouvernement wallon, représenté par son Président, dont le cabinet est établi rue Mazy 25-27 à 5100 Jambes (Namur), a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 3 mai 1993.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 26 mai 1993 au Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, au Gouvernement wallon et à l'U.P.E.A. et remises aux destinataires respectivement les 27 mai, 27 mai et 1er juin 1993, et par lettres recommandées à la poste le 20 juillet 1993 aux requérants C.P.D.E. et autres remises aux destinataires le 23 juillet 1993.

L'U.P.E.A., le Gouvernement wallon, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale et les requérants C.P.D.E. et autres ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste, respectivement le 25 juin 1993, le 28 juin 1993, le 29 juin 1993 et le 13 août 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.

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 V. Thiry, avocat du barreau de Liège, pour le Gouvernement wallon;

. Me J. Bourtembourg, avocat du barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

- les juges J. Delruelle et H. Boel 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 pour l'exercice 1992 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. Cette taxe est due sur la base de la situation existante au 1er juillet 1992.

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 prévue à charge des chefs de ménage est de 3.600 francs par ménage. Pour les occupants, il est de 6.600 francs. 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 ou des 1500 premiers mètres carrés s'il s'agit de surfaces affectées à des activités industrielles ou artisanales.

### IV. *En droit*

- A -

*Position de la requérante dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle*

*Quant à la recevabilité*

A.1.1. La requérante U.P.E.A. est une union professionnelle qui a pour objet l'étude, la protection et le développement des intérêts professionnels de ses membres; ses membres sont des entreprises belges ou étrangères qui font en Belgique des opérations d'assurances et/ou de réassurances et qui sont agréées en exécution de la loi. Elle agit en son nom et en sa qualité de redevable de la taxe régionale et dans le cadre de la défense des intérêts des compagnies faisant partie de ses membres qui sont aussi redevables comme personnes morales de la taxe régionale en leur qualité d'occupants d'immeubles bâtis sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et/ou de titulaires de droits réels sur ce type d'immeubles. En son nom personnel, elle a payé 6.600 francs à la Région de Bruxelles-Capitale en novembre 1992.

*Quant au premier moyen*

A.1.2. La requérante prend un premier moyen tiré de la violation des articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution. Ce premier moyen comprend cinq branches.

*Première branche*

A.1.2.1. L'article 7, § 1er, de l'ordonnance entreprise 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 par les titulaires qu'au-delà des 1.500 premiers mètres carrés. Cette disposition viole les règles d'égalité et de non-discrimination pour le motif que la justification donnée dans les travaux préparatoires - le secteur de l'artisanat et de l'industrie, qui reste vital en terme d'emplois, a connu une crise importante, aggravée dans la Région par la croissance des prix de l'immobilier - ne résiste pas à la critique parce qu'il est évident que d'autres secteurs d'activité faisant partie de la vie économique de la Région ont connu et connaissent des difficultés semblables. Si la Région a pris en compte la situation des deux secteurs d'activités visés pour allouer une dispense partielle, elle eût dû accorder une même dispense aux personnes possédant des immeubles affectés à d'autres activités économiques où des difficultés tant au niveau de l'emploi que sur le plan financier existent également.

De plus, les justifications données par le législateur régional sont contradictoires puisqu'il est affirmé dans le rapport précédant l'adoption de l'ordonnance que dorénavant les entreprises du secteur secondaire seront traitées sur un pied d'égalité avec les autres.

En outre, la taxe est due, du moins dans le cadre de l'article 3, § 1er, c, de l'ordonnance attaquée, par les seuls titulaires de droits réels sur des immeubles affectés à des activités lucratives ou non alors que ces titulaires ne sont pas nécessairement les occupants des immeubles leur appartenant et que, dès lors, bien qu'ils soient les redevables de la taxe, ils n'exercent aucune activité au sein de l'artisanat ou de l'industrie; or, la dispense leur est profitable, alors que le but poursuivi par la Région est de favoriser les occupants des immeubles affectés à des activités relevant du secteur de l'artisanat ou de l'industrie.

#### *Deuxième branche*

A.1.2.2. Les articles 5, 6 et 7 de l'ordonnance attaquée opèrent des distinctions quant au taux de la taxe due par les redevables et établissent des forfaits sans tenir compte de la réalité des différentes charges occasionnées par les redevables et prises en compte sur le plan financier par la Région de Bruxelles-Capitale.

Ces dispositions méconnaissant les règles de l'égalité et de la non-discrimination parce que la taxation qui est forfaitaire ne correspond pas au but que le législateur s'est assigné, tel qu'il apparaît des travaux préparatoires, à savoir la contribution commune par tous les utilisateurs. Certains redevables de la taxe ne sont pas nécessairement des utilisateurs des services de la Région de Bruxelles-Capitale. Il suffit pour cela de tenir compte des personnes morales qui ont leur siège social sur le territoire de la Région sans qu'elles exercent effectivement la moindre activité susceptible d'occasionner la mise en oeuvre des services offerts par la Région. Il faut prendre en outre en considération le fait que les titulaires de droits réels sur des immeubles bâtis, qui n'occupent pas eux-mêmes lesdits immeubles, ne font pas appel aux services offerts par la Région alors qu'ils sont susceptibles de payer la contribution financière la plus lourde.

#### *Troisième branche*

A.1.2.3. Le but poursuivi par le législateur, tel qu'il résulte des travaux préparatoires, est de sauvegarder la fonction d'habitat à Bruxelles. C'est pour cette raison que l'article 7, § 1er, de l'ordonnance fixe le taux de la taxe à un niveau qui peut conduire à une imposition très lourde dans le chef des redevables visés.

Le principe d'égalité est méconnu par le fait, notamment, que le titulaire de droits réels sur plusieurs immeubles situés sur le territoire de la Région, 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, même si la superficie totale de ses immeubles peut dépasser 300 mètres carrés ou même 1.500 mètres carrés, tandis que le titulaire de droits réels sur un seul immeuble situé sur le territoire de la Région et non affecté à l'habitat dont la superficie dépasse 300 mètres carrés sera redevable de la taxe.

Cette différence de traitement n'est pas justifiée en tant qu'un des buts poursuivis est de promouvoir l'habitat.

Il faut aussi se demander si la justification donnée est objective et raisonnable dès lors que la décision prise par la Région de promouvoir l'habitat suppose une politique régionale pour l'avenir et qu'en taxant indifféremment les détenteurs de droits réels sur des immeubles non affectés à la résidence, alors que certains d'entre eux ont procédé antérieurement à cette affectation, l'ordonnance est à l'origine d'une discrimination injustifiée entre cette dernière catégorie de détenteurs de droits réels et les détenteurs de droits réels sur les mêmes immeubles qui n'ont pas encore décidé de leur affectation future.

#### *Quatrième branche*

A.1.2.4. L'article 4, § 3, de l'ordonnance, combiné avec l'article 7 de celle-ci, a pour effet que les titulaires de droits réels sur les immeubles visés par cet article et les occupants de ces immeubles sont dispensés de tout paiement de la taxe au motif que les catégories énumérées « 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 ».

Ces dispositions violent les règles de l'égalité et de la non-discrimination pour le motif que d'autres types d'activités organisées par des personnes physiques ou morales ne poursuivant pas de but de lucre, mais non agréées ou subventionnées par les pouvoirs publics, peuvent également être considérées comme des compléments indispensables à la fonction d'habitat, par exemple une association sans but lucratif culturelle ou sportive qui ne serait pas agréée par les pouvoirs publics. La différence de traitement est non justifiée et constitutive d'un obstacle à la liberté d'association. Le législateur régional ne justifie pas la discrimination opérée et, de plus, en ce qui concerne les maisons de la laïcité, aucune reconnaissance ou aucun agrément par les pouvoirs publics n'est exigé pour dispenser à la fois le titulaire de droits réels sur un immeuble occupé par une maison de la laïcité et l'occupant ou les occupants de celle-ci de tout paiement de la taxe régionale.

#### *Cinquième branche*

A.1.2.5. Le but principal poursuivi par le législateur régional a été de compenser, sinon « d'annuler » les effets de l'arrêt prononcé par le Conseil d'Etat le 9 avril 1992 et relatif à la taxe de propreté et de sécurité urbaines.

Cet objectif ressort à la fois des travaux préparatoires, du contexte global des deux ordonnances prises par la Région le 23 juillet 1992 et des correspondances adressées par la Région aux redevables. « La diminution de la taxe régionale par rapport à celle due pour l'exercice 1992 et la dégressivité de la taxe dans le chef des redevables 'occupants' prouvent la volonté de la Région d'annihiler les effets de l'arrêt prononcé par le Conseil d'Etat relativement à la taxe P.S.U. »

Le Conseil d'Etat a aussi considéré qu'il y avait un lien entre le projet et l'annulation prononcée du point de vue de la couverture des besoins budgétaires.

Il y a une violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution qui imposent à toute autorité publique de respecter l'égalité de traitement entre tous les administrés qui peuvent bénéficier des effets positifs d'un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat.

En supprimant tout effet utile à l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, par le biais de la mise en place d'une construction juridique débouchant sur l'ordonnance entreprise, en augmentant de manière importante le taux de la taxe par rapport à celui qui était mentionné dans le règlement, le législateur régional attache implicitement un effet rétroactif à l'ordonnance litigieuse.

Or, il n'appartient pas à un législateur régional, pour un motif tiré des exigences du bon fonctionnement des services publics, de mettre à néant l'autorité de chose jugée valant *erga omnes* attachée à un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat. Il en découle une discrimination et une inégalité de traitement complètement injustifiées dans le chef des administrés faisant partie d'une seule et même catégorie, celle composée des personnes susceptibles de bénéficier des effets d'un arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat.

#### *Quant au deuxième moyen*

A.1.3. Le deuxième moyen est pris de la violation des règles répartitrices de compétences entre l'Etat, les Régions et les Communautés, plus particulièrement de l'article 11 de la loi spéciale du 8 août 1980 par l'article 14, alinéa 2, et par l'article 16, alinéa 1er, de l'ordonnance attaquée.

Ces articles prévoient des sanctions qui sont des amendes fiscales et de manière plus générale des amendes administratives. Pareil système de sanction, ainsi que l'a signalé le Conseil d'Etat dans son avis, est étranger aux sanctions du Code pénal qui seul peut être mis en oeuvre par les décrets ou ordonnances des Régions et des Communautés.

#### *Position des parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle*

##### *Quant à la recevabilité*

A.2.1. L'a.s.b.l. « Centre européen de diffusion, de promotion et de propagande pour entreprises » est une association agréée par le ministre des Classes moyennes en tant que fédération nationale interprofessionnelle de chefs d'entreprises de l'artisanat, du petit et moyen commerce et de la petite et moyenne industrie, conformément aux lois coordonnées du 28 mai 1979 relatives à l'organisation des classes moyennes. Conformément à son objet social, cette a.s.b.l. a pour objet d'assurer la défense des intérêts fiscaux des indépendants et des P.M.E., en manière telle que son recours est manifestement recevable.

Les autres requérants sont, pour leur part, directement redevables de la taxe, soit parce qu'ils exercent leurs activités professionnelles dans un immeuble situé dans la Région, soit parce qu'ils sont propriétaires d'immeubles situés dans la Région, immeubles donnés en location et affectés à un autre usage que le logement, soit parce qu'ils occupent un immeuble dans la Région de Bruxelles-Capitale, soit parce qu'ils ont pour résidence secondaire un immeuble situé dans la Région de Bruxelles-Capitale.

##### *Quant à l'étendue du recours*

A.2.2. Certains moyens concernant l'incompétence des auteurs de l'ordonnance doivent entraîner nécessairement l'annulation de l'ensemble de l'ordonnance. D'autres moyens concernent plus particulièrement certaines des dispositions de l'ordonnance (articles 2, 3, 4, 5, 6, 7, 14 et 16) mais ces moyens doivent néanmoins entraîner l'annulation de l'ensemble de l'ordonnance car elle n'est pas susceptible d'une application partielle.

##### *Quant au premier moyen*

A.2.3. Le premier moyen est pris de la violation de la Constitution, notamment de ses articles 6 et *6bis*, 11, 92, 93, *59bis*, § 6, 107, *107quater*, *108ter*, 110 et 112, de la violation de l'article 1er du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la violation de la loi spéciale

de réformes institutionnelles du 8 août 1980, notamment de ses articles 6, § 1er, VIII, et 7, de la violation de la loi ordinaire du 9 août 1980, de la violation de la loi spéciale du 12 janvier 1989, notamment de ses articles 5, 51, § 1er, 1° et 4°, et 52, de la violation de la loi du 26 juillet 1971 organisant les agglomérations de communes, notamment de son article 4, § 2, 1°, 3° et 4°, et de la violation des principes généraux du droit, notamment de ceux relatifs aux règles répartitrices de compétence, aux droits acquis et à la non-rétroactivité.

L'ordonnance instaure, pour l'année 1992, une taxe deux fois supérieure à celle qui était demandée antérieurement (taxe P.S.U.) et à celle qui sera demandée à l'avenir, de sorte qu'elle vise ainsi à régulariser le règlement - taxe P.S.U. - de l'agglomération bruxelloise et à priver d'effets l'arrêt d'annulation prononcé par le Conseil d'Etat le 9 avril 1992. Cet objectif a été expressément déclaré et reconnu lors des travaux préparatoires et est encore confirmé par l'intention de proposer au contribuable de compenser la nouvelle taxe avec la taxe P.S.U. qui devrait être remboursée.

En portant atteinte à l'autorité d'un arrêt d'annulation du Conseil d'Etat, l'ordonnance prive d'une garantie juridictionnelle essentielle une catégorie de citoyens, ceux qui sont visés par la nouvelle ordonnance, et méconnaît les articles 6 et *bis* de la Constitution et, de plus, en confirmant les effets du règlement annulé, l'ordonnance s'approprie les irrégularités que contenait le règlement, de sorte que ces irrégularités rejaillissent sur l'ordonnance.

La régularisation ou la prise de mesures équivalentes est d'autant plus illégale que la Région de Bruxelles-Capitale n'est même pas compétente en matière d'incendie ou de collecte des immondices, à tout le moins pour la période couverte par le règlement d'agglomération annulé. L'ordonnance a pour conséquence de faire rétroagir une taxe annulée sur plus de deux années ou de faire supporter par les propriétaires et occupants d'immeubles, à la date du 1er juillet 1992, une taxe servant à couvrir les dépenses relatives aux exercices 1990, 1991 et au 1er semestre 1992.

#### *Quant au deuxième moyen*

A.2.4. Le deuxième moyen est pris de la violation des mêmes dispositions que celles précisées au premier moyen, à l'exception des principes généraux relatifs aux droits acquis et à la non-rétroactivité.

L'ordonnance instaure une taxe régionale pour l'exercice 1992 destinée à couvrir les dépenses du service d'incendie et les frais d'enlèvement des déchets ménagers pour les années 1990 à 1992 alors que les compétences relatives au service d'incendie et à l'enlèvement des déchets ménagers relèvent des attributions de l'agglomération bruxelloise et qu'il appartenait donc à cette seule agglomération d'instaurer une fiscalité dans ce domaine.

L'incompétence de la Région est confirmée par l'existence du règlement qui a été annulé par le Conseil d'Etat non pour violation des règles de compétence mais pour violation des articles 6, *bis* et 112 de la Constitution.

Il ne peut appartenir au Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale de retirer rétroactivement les attributions et compétences reconnues et exercées par l'agglomération de Bruxelles au cours des années 1990 et suivantes.

*Quant au troisième moyen*

A.2.5. Le troisième moyen est pris de la violation des mêmes dispositions que celles invoquées au deuxième moyen et de la violation du Code civil, notamment de ses articles 2, 6, 1152 à 1154 et 1226 à 1233.

*Première branche*

L'article 16 de l'ordonnance permet une majoration de la taxe alors que la Région n'est pas compétente pour instituer des amendes fiscales et alors qu'en instaurant une pénalité pouvant aller jusqu'à 200 % de la taxe, elle confère un pouvoir de contrainte totalement disproportionné et institue une véritable peine civile qui est contraire aux dispositions du Code civil (articles 6, 1152 à 1154 et 1226 à 1233). Le contribuable est ainsi privé de la protection d'un de ses droits essentiels, celui de pouvoir s'adresser utilement aux juridictions, puisqu'il lui est imposé de payer préalablement la taxe sous peine de se voir réclamer un montant trois fois supérieur, augmenté de plus d'un taux d'intérêt supérieur au taux de l'intérêt judiciaire et alors que la Région ne peut instituer un taux d'intérêt supérieur au taux légal de 8 % l'an ni modifier ce taux et, encore moins, imposer le paiement de pareils intérêts sur des amendes qui sont illégales.

*Deuxième branche*

L'article 17 de l'ordonnance viole les articles 6 et *6bis* de la Constitution, parce qu'il s'abstient de définir ou, à tout le moins, de délimiter les pouvoirs ainsi conférés à l'administration et qu'il confère dès lors un pouvoir sans limite, arbitraire et discriminatoire puisqu'elle ne se voit imposer aucun critère ni aucune règle dans l'application des dispenses visées.

*Troisième branche*

L'article 14 de l'ordonnance viole les articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution parce que la Région ne peut instituer d'amende et *a fortiori* de 10 % de la taxe due et cela même en cas de refus de renseignement et qu'elle peut encore moins l'appliquer au cas où les renseignements s'avéreraient inexacts, voire seulement incomplets.

*Quant au quatrième moyen*

A.2.6. Le quatrième moyen est pris de la violation des articles 6 et *6bis*, 11, 92, 93, *59bis*, § 6, 107, *107quater*, *108ter*, 110, 111, 112, 113 et 115 de la Constitution, de la violation de l'article 1er du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, de la violation de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, notamment des articles 6, § 1er, VIII, et 7, de la violation de la loi ordinaire du 9 août 1980, de la violation du Code civil, notamment de ses articles 2, 6, 1152 à 1154 et 1226 à 1233, de la violation de la loi spéciale du 12 janvier 1989, notamment des articles 5, 51, § 1er, 1<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, et 52, de la violation de la loi du 26 juillet 1971, notamment de son article 4, § 2, 1<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, et de la violation des principes généraux du droit, notamment de ceux relatifs aux règles répartitrices de compétence.

L'ordonnance attaquée, en donnant un effet rétroactif de près de deux années, porte atteinte aux droits acquis des contribuables et viole tout particulièrement l'article 11 de la Constitution et l'article 1er du protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales. En donnant un tel effet rétroactif, elle méconnaît également le principe de 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, porte aussi atteinte aux

règles répartitrices de compétence, méconnaît les droits essentiels des contribuables et porte atteinte aux articles 6, *6bis* et 112 de la Constitution.

*Quant au cinquième moyen*

A.2.7. Le cinquième moyen est pris de la violation des dispositions déjà invoquées au deuxième moyen.

*Première branche*

A.2.7.1. L'ordonnance pratique des différences importantes entre les propriétaires et les occupants d'immeubles selon que le bien est occupé à usage d'habitation ou est affecté, en tout ou en partie, à une activité du secteur tertiaire ou encore à l'une des activités industrielles ou visées à l'article 4, § 3, pour lesquels une exemption totale est prévue, alors que de telles différences de traitement ne peuvent se justifier au regard des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Aucun critère raisonnable et proportionné ne peut justifier que :

1° les chefs de ménage se voient réclamer une taxe réduite de 3.600 francs alors que les autres occupants tels que les commerçants, titulaires de professions libérales, personnes morales, se voient réclamer une somme de 6.600 francs puisque l'affectation à usage d'habitat implique les mêmes dépenses et charges pour les services d'incendie et d'enlèvement des déchets ménagers;

2° les propriétaires d'immeubles loués à usage d'habitation échappent à la taxe alors qu'ils bénéficient des avantages du service d'incendie;

3° les propriétaires d'immeubles affectés pour moins de 300 mètres carrés à une activité relevant du secteur tertiaire ou pour moins de 1.500 mètres carrés s'il s'agit d'une activité du secteur secondaire échappent totalement à la taxe bien que ces immeubles bénéficient des services devant être couverts par cette taxe;

4° tant les propriétaires ou titulaires de droits réels immobiliers que les occupants soient différemment traités et frappés suivant qu'ils exercent une activité tertiaire, secondaire ou une activité visée à l'article 4, § 3, de l'ordonnance alors que ces différences sont sans mesure avec les objets devant être couverts par les taxes; les établissements d'enseignement, les hôpitaux, les lieux d'hébergement d'orphelins, de personnes âgées, ... impliquent le traitement d'un grand nombre d'ordures ménagères et justifient une attention particulière des services d'incendie; le caractère discriminatoire de l'exonération est encore plus évident pour les activités prévues à l'article 4, § 3, 5°, puisque la même activité sera totalement exonérée de la taxe si l'établissement est exploité par une personne publique ou privée sans but lucratif alors que la structure du pouvoir organisateur est étrangère aux dépenses nécessitées par la sécurité ou le traitement des déchets;

5° l'article 7 de l'ordonnance calcule différemment le taux de la taxe suivant que l'activité relève du secteur tertiaire ou des activités industrielles ou artisanales. Or, aucune raison en rapport avec les buts poursuivis ne permet de justifier cette différence.

A cette discrimination s'ajoute le fait que la taxe de 200 francs par mètre carré n'est à payer qu'au-delà de 1.500 mètres carrés pour les surfaces affectées aux activités industrielles ou artisanales. Le caractère discriminatoire de la taxe frappant les locaux affectés à un usage autre que l'habitat est encore renforcé par le fait qu'à la taxe de l'occupant qui est déjà supérieure à celle du chef de ménage il y a lieu d'ajouter celle incombant au propriétaire.

### *Deuxième branche*

A.2.7.2. Le critère contenu à l'article 3, § 1er, b), « sur la base d'un contrat écrit » n'est pas un critère qui puisse légalement justifier que les membres d'une association de fait soient assujettis ou non à la taxe parce qu'il est sans rapport avec le but de la taxe et est dès lors manifestement discriminatoire.

### *Troisième branche*

A.2.7.3. L'article 2 de l'ordonnance attaquée qui prévoit que la taxe est due sur la base de la situation existante du 1er juillet 1992 est arbitraire et discriminatoire puisque la taxe doit servir à couvrir les frais d'enlèvement des déchets pour les années 1990, 1991 et 1992. Ce caractère discriminatoire apparaît clairement dans l'hypothèse où une personne aurait acquis un immeuble le 30 juin 1992 et l'aurait revendu le 15 juillet 1992 puisqu'en pareil cas, c'est elle qui sera redevable de la taxe prévue. Il est discriminatoire de faire supporter partiellement les dépenses effectuées en 1990 et 1991 et pendant toute l'année 1992 par les personnes qui auraient acquis un immeuble ou se seraient installées dans les lieux le 1er juillet 1992 ou peu avant cette date. Il est discriminatoire de faire échapper totalement à la taxe toute personne qui aurait quitté les lieux le 30 juin 1992 ou qui se serait installée après le 1er juillet 1992, étant donné que la taxe est destinée à couvrir les années 1990, 1991 et toute l'année 1992. En conclusion, le choix de la date est arbitraire et discriminatoire et ne correspond même pas au début d'un exercice fiscal.

### *Quatrième branche*

A.2.7.4. Le même impôt est demandé, par l'article 3, § 1er, a), et par l'article 5, au redevable qui affecte le bien à l'habitation, qu'il s'agisse d'une résidence principale ou secondaire, alors qu'il est contraire aux articles 6, *bis* et 112 de la Constitution de traiter de manière identique des situations qui sont objectivement différentes et qu'en imposant la même charge financière pour une résidence principale et une résidence secondaire, l'ordonnance ne tient pas compte du fait que les déchets ménagers sont bien évidemment moins importants dans une résidence secondaire, ce qui impose que le taux de la taxe ne soit pas le même que pour une résidence principale.

### *Position du Gouvernement wallon*

A.3. Le Gouvernement wallon déclare intervenir dans les affaires inscrites au rôle sous les numéros 523 et 525 et s'en remet provisoirement à la sagesse de la Cour sous réserve d'une prise de position ultérieure.

### *Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

#### *Quant à la recevabilité*

A.4.1. La requérante s.a. Roger Merckx Company ne démontre pas être propriétaire d'immeubles bâtis avec une surface plancher supérieure à 300 mètres carrés.

*Quant au premier moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle et au premier moyen, cinquième branche, dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle*

A.4.2. Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'a pas entendu mettre en échec l'action du Conseil d'Etat : l'ordonnance promulguée le 23 juillet 1992 n'a en rien empêché la haute juridiction administrative d'exercer son contrôle et de prononcer l'annulation.

Le droit au remboursement n'est pas mis en cause par l'ordonnance et il n'est même pas envisageable qu'une compensation s'opère entre les montants dus au titre de remboursement et la nouvelle taxe : « non seulement les dettes sont de nature distincte, la première est civile tandis que la seconde est fiscale mais encore les dettes réciproques n'ont elles pas lieu entre les mêmes personnes. »

L'autorité de chose jugée n'est pas méconnue parce que l'autorité aurait adopté une nouvelle norme affectée du même vice que la norme censurée. L'ordonnance n'émane pas de l'Agglomération et les compétences de la Région ne sont pas celles de l'Agglomération. L'ordonnance n'a pas touché aux garanties juridictionnelles offertes aux citoyens qui peuvent la critiquer devant la Cour d'arbitrage et qui peuvent également la mettre en cause devant les juridictions comme le prévoit la loi du 12 janvier 1989.

La section de législation du Conseil d'Etat a, dans son avis, considéré que le texte qui lui a été soumis ne se heurte pas au problème de compétence tranché par l'arrêt d'annulation dont l'autorité absolue de chose jugée reste entière même s'il existe un lien entre le projet et l'annulation prononcée du point de vue de la couverture des besoins budgétaires.

Il ne peut se déduire de la circonstance que la taxe pourra pourvoir à des besoins budgétaires de l'agglomération que l'ordonnance entend valider le règlement annulé.

Il faut d'ailleurs signaler que le Conseil régional n'a nullement entendu affecter le produit de la taxe au financement de telle ou telle politique régionale. Si le Gouvernement a ultérieurement convenu avec l'agglomération que la Région rembourserait à certains contribuables le montant de la taxe P.S.U., l'ordonnance approuvant cette convention ne fait pas l'objet du recours; de toute manière cette circonstance n'a pas pour effet de faire de la taxe régionale 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<sup>quater</sup> de la Constitution que pour le financement du budget relatif aux matières visées à l'article 108<sup>ter</sup>, § 2.

C'est enfin à tort qu'il est soutenu que l'ordonnance aurait une portée rétroactive puisqu'elle ne dispose pas pour les exercices antérieurs à 1992 et ne retient pas des situations qui seraient constatées antérieurement.

*Quant au deuxième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle*

A.4.3. Le Conseil régional n'a pas décidé de lever une redevance ou d'affecter le produit de l'impôt au financement des activités du service d'incendie et de l'enlèvement des déchets ménagers.

Il y a certes un lien entre l'annulation du règlement et les besoins de financement de la Région, mais cette constatation ne suffit pas pour en déduire que le Conseil aurait méconnu les attributions de l'agglomération. « La circonstance qu'une partie des moyens financiers de la Région soit affectée au financement de compétences de l'agglomération ne méconnaît nullement les règles répartitrices de

compétence. » Le produit de la taxe n'est nullement affecté. En vertu de l'article 47, § 4, de la loi du 12 janvier 1989, les budgets de l'agglomération et de la Région peuvent être confondus.

*Quant au troisième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle et au deuxième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle*

A.4.4. Dans son avis sur l'ordonnance en projet, le Conseil d'Etat a conclu que les sanctions prévues par les textes étaient des amendes fiscales et de manière générale des amendes administratives pour lesquelles, conformément à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale n'était pas compétent.

Il est permis de s'interroger sur la compatibilité d'un arrêt récent de la Cour avec sa jurisprudence classique jusque-là constante aux termes de laquelle les législateurs régionaux et communautaires ne peuvent empiéter dans le domaine des matières réservées : l'arrêt n° 43/92 du 13 mai 1992. Il n'y a pas lieu de tirer imprudemment des conséquences de cette décision d'autant que l'interprétation classique de la théorie des matières réservées a encore été appliquée dans l'arrêt du 7 mai 1992.

Concernant l'espèce, les dispositions litigieuses peuvent trouver leur origine dans le pouvoir fiscal reconnu à l'autorité régionale qui, dans son essence même, comprend le droit de fixer des majorations en cas d'absence de paiement ou de paiement tardif, de défaut de communication des renseignements demandés ou de communication de renseignements incomplets.

Les législations fédérales relatives aux impôts et taxes contiennent toutes des dispositions relatives aux amendes administratives qui prouvent bien que de telles amendes sont considérées comme indispensables à l'efficacité de la loi fiscale; « à défaut, l'exercice de la compétence fiscale perdrait une large part de son effectivité : il s'agit de légiférer, pour permettre le financement du budget régional et l'exercice de la compétence fiscale est indissociablement lié aux mesures visant à garantir et à stimuler la perception de l'impôt ».

La fixation d'un taux d'intérêt de retard est étrangère à la notion d'amende.

Concernant l'article 17, il faut préciser que les fonctionnaires ne peuvent renoncer à une taxe légalement due, que le principe n'est applicable qu'aux taxes proprement dites et non aux intérêts de retard et aux majorations et que cette disposition ne peut être interprétée comme permettant aux fonctionnaires d'agir de manière arbitraire et discriminatoire. Les cours et tribunaux sont compétents pour juger non seulement de la légalité mais encore de l'opportunité des accroissements d'impôt.

L'exécution de la contrainte décernée en cas de non-paiement de la taxe, des intérêts et accessoires est interrompue par l'opposition formée, de sorte qu'il sera loisible au redevable de soulever devant le juge toute contestation sans avoir à s'exécuter préalablement.

*Quant au quatrième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle*

A.4.5. L'ordonnance ne dispose que pour l'avenir et n'a point d'effet rétroactif. Les requérants confondent le principe de la non-rétroactivité susceptible de s'appliquer aux situations acquises à la clôture de l'exercice d'imposition en cause et l'affectation susceptible d'être donnée au produit de la taxe. On ne perçoit pas comment l'article 11 de la Constitution qui exige que le législateur accorde annuellement l'autorisation de lever les impôts pendant l'année en cours pourrait être méconnu par l'ordonnance attaquée.

*Quant au cinquième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle et au premier moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle (première à quatrième branches)*

A.4.6. La Région de Bruxelles-Capitale est compétente pour la politique du logement et de l'emploi, de sorte qu'il existe entre les exonérations et exemptions et les objectifs que la Région peut poursuivre une relation perceptible et admissible.

L'ordonnance opère deux distinctions. La première concerne la personne du redevable, notamment, d'une part, ceux qui résident sur le territoire de Bruxelles-Capitale et ceux qui y exercent une activité professionnelle et, d'autre part, ceux qui sont titulaires de droits réels sur des immeubles développant une surface importante et non affectés à la résidence. La deuxième distinction porte sur les immeubles bâtis, notamment ceux qui sont affectés au logement et les autres. Cette distinction se fonde sur un but légitime, le financement de la Région de Bruxelles-Capitale, et non, comme les parties requérantes le soutiennent, le financement des services d'incendie et l'enlèvement des déchets.

Concernant les chefs de ménage occupant un immeuble à titre de résidence qui payent une taxe inférieure à celle imposée à ceux qui occupent un immeuble pour y exercer une activité, il s'agit de deux catégories de contribuables différentes. La Région pouvait, au regard de l'objectif de financement qu'elle poursuivait, prendre également en considération l'objectif de favoriser l'habitat. Au regard des besoins de financement et des capacités contributives, le respect des règles de l'égalité et de la non-discrimination n'imposait pas de faire une distinction entre les occupants d'un immeuble affecté à l'habitat selon qu'il s'agissait d'une résidence principale ou secondaire.

Concernant les propriétaires d'immeubles loués destinés à l'habitat, poursuivant le but de favoriser le logement, la Région pouvait prendre en considération la circonstance que deux tiers des immeubles affectés au logement ne sont pas occupés par les propriétaires et a pu dès lors considérer que mettre la taxe à la charge du propriétaire aurait pour effet pervers de décourager l'offre de logements.

Concernant les propriétaires d'immeubles affectés pour moins de 300 mètres carrés à une activité relevant du secteur tertiaire, ou pour moins de 1500 mètres carrés s'il s'agit d'une activité du secteur secondaire, la Région est partie du constat que la plus grande partie des surfaces bâties affectées à l'activité professionnelle n'excèdent pas 300 mètres carrés et qu'y étaient exercées des activités complémentaires indispensables de l'habitat. C'est pourquoi ce seuil a été retenu. Quant à la taxation de l'occupant, il a pu être raisonnablement considéré, d'une part, que l'offre de telles surfaces ne devait pas être découragée, d'autre part, que les capacités contributives des propriétaires des surfaces qui ne sont pas affectées au logement ne sont pas identiques.

Pour ce qui concerne les surfaces affectées à des activités industrielles et artisanales, le seuil de 1500 mètres carrés est justifié par des considérations de politique économique, les difficultés d'emploi de ces secteurs au sein de la Région de Bruxelles-Capitale en raison du fait que de telles activités exigent des surfaces importantes. Pour apprécier les capacités contributives des différents redevables, il faut tenir compte du fait que les occupants d'immeubles qui y exercent une activité professionnelle peuvent déduire le montant du loyer de leurs revenus imposables et que les propriétaires de surfaces importantes, non affectées au logement, restent libres de conclure avec les occupants toute convention relative à la prise en charge des impositions.

Concernant l'article 4, § 3, de l'ordonnance, les requérants ne justifient pas de l'intérêt personnel requis pour contester cette disposition. Par ailleurs, pour le surplus, ces exceptions se justifient par le fait que les affectations constituent des compléments indispensables à la fonction d'habitat, qu'il s'agit d'activités organisées, reconnues ou agréées par les pouvoirs publics, c'est-à-dire que les pouvoirs publics ont eux-mêmes, par un acte spécial, reconnu l'utilité de ces objets par rapport aux politiques qu'ils entendent promouvoir, et que ces affectations ne poursuivent pas un but de lucre.

Concernant l'association de fait, il faut s'interroger sur l'intérêt des requérants pour contester cette disposition. Pour le surplus, seule la circonstance qu'un écrit soit exigé est critiquée. Cette exigence, pour bénéficier du régime de taxation plus favorable, ne comporte pas en soi la moindre discrimination.

Concernant la date du 1er juillet 1992, aucune disposition constitutionnelle et aucun principe ne font obstacle à ce qu'une taxe relative à l'année 1992 soit établie par rapport à une situation existant au 1er juillet 1992. L'on peut d'ailleurs se référer aux règles applicables au précompte immobilier. L'exercice fiscal porte sur une année, le début de cette année ne devant pas correspondre à une année civile.

Concernant l'absence de distinction entre les résidences principales et secondaires, la quantité des déchets ménagers n'est pas un critère retenu pour fixer les taux de la taxe.

Concernant la troisième branche du premier moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle, le critère adopté par l'ordonnance n'est pas discriminatoire mais résulte de l'application de l'ordonnance, qui n'est pas discriminatoire.

*Réponse de la requérante dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle*

*Quant au premier moyen, cinquième branche*

A.5.1. La lecture du mémoire du Gouvernement révèle qu'il n'a pas saisi entièrement la portée du premier moyen qui touche à l'existence ou non de l'intérêt légal requis dans le chef de tout contribuable de réclamer l'annulation de la norme qui le rend redevable d'un impôt ou d'une taxe. La capacité pour agir devant le Conseil d'Etat est subordonnée à l'exigence de l'intérêt à agir, intérêt qui doit être personnel et direct et qui, en l'espèce, est un intérêt d'ordre patrimonial.

L'autorité de chose jugée *erga omnes* de l'arrêt du Conseil d'Etat s'étend également à l'intérêt qu'avait la requérante à obtenir l'annulation du règlement-taxe, cet intérêt consistant en la réparation du préjudice matériel subi par elle.

Si le Conseil d'Etat ne s'est pas prononcé expressément au sujet de cet intérêt direct et personnel, l'arrêt consacre implicitement mais de manière certaine l'existence de cet intérêt qui ne consistait pas uniquement à voir sanctionner la non-constitutionnalité du règlement-taxe mais aussi dans la possibilité de voir effacer sur le plan matériel les effets du règlement-taxe litigieux à l'égard de la requérante. Or, l'ordonnance attaquée supprime dans son chef l'intérêt qu'elle avait d'obtenir l'annulation du règlement-taxe.

Le problème fondamental qui est soumis à l'appréciation de la Cour est de savoir si les administrés qui sont redevables d'une imposition ou d'une taxe attachée à un ou plusieurs exercices particuliers et concernant des matières déterminées disposent encore de l'intérêt requis pour obtenir l'annulation par le Conseil d'Etat ou par la Cour elle-même des dispositions instaurant ces taxes et impositions.

La Région reconnaît que l'ordonnance a été élaborée en vue de faire renaître les effets sur le plan financier des règles contenues dans la taxe annulée et qu'à ce seul titre, elle supprime *a posteriori* l'intérêt qu'avait la requérante d'obtenir l'annulation de cette taxe. C'est ainsi qu'elle porte atteinte à l'autorité de chose jugée de l'arrêt d'annulation du Conseil d'Etat.

*Quant au deuxième moyen*

A.5.2. Les Communautés et les Régions ne peuvent pas compléter les dispositions de la loi spéciale de réformes institutionnelles ni en modifier les termes puisque ces dispositions sont d'ordre public. L'argument invoqué par la Région de Bruxelles-Capitale, à savoir la mise en oeuvre d'amendes fiscales nécessaires pour l'efficacité de la loi, est non pertinent parce que l'efficacité de la loi fiscale ne se situe pas au niveau des amendes qui pourraient être imposées aux contribuables mais bien dans la perception effective à l'initiative du pouvoir taxateur des sommes dues à titre d'impôt ou de taxe.

*Quant au premier moyen, première à quatrième branches*

*Première branche*

A.5.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne justifie pas la raison pour laquelle seul le secteur recouvrant les activités de l'artisanat et de l'industrie bénéficie d'une situation privilégiée. Le Gouvernement n'a pas communiqué un tableau objectif relatif aux effets de la crise économique sur l'ensemble des différentes activités lucratives exercées sur le territoire de la Région. Il y a une contradiction dans les travaux préparatoires de l'ordonnance quand, d'une part, il est affirmé que les entreprises du secteur secondaire sont traitées sur un pied d'égalité avec les autres et que, d'autre part, il est précisé que seul le secteur de l'artisanat et de l'industrie a connu une crise importante dans la Région. Une justification contradictoire ne peut être qualifiée d'objective et de raisonnable. Tous les secteurs économiques sont frappés par la crise actuelle et il n'y a pas lieu d'en favoriser un au détriment des autres.

Il y a aussi une contradiction de la mesure avec une autre justification donnée dans les travaux préparatoires, à savoir que la nouvelle taxe va plus loin dans l'application du principe de la contribution commune par tous les utilisateurs. On peut se demander comment la Région peut considérer qu'il existe une justification objective et raisonnable à imposer une taxe supérieure aux redevables ressortissant de la catégorie des activités autres qu'industrielles ou artisanales.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne répond pas à l'argument tiré du fait que la dispense partielle de la taxe dans le chef des titulaires de droits réels sur des immeubles bâtis affectés à des activités industrielles ou artisanales est directement profitable à ceux-ci alors que le but poursuivi par la Région est de favoriser les occupants desdits immeubles, occupants qui ne sont pas nécessairement détenteurs de droits réels sur ceux-ci.

*Deuxième branche*

La partie adverse ne peut contester que la taxe contenue dans l'ordonnance vise avant tout et principalement à compenser les effets financiers négatifs résultant de l'annulation prononcée par le Conseil d'Etat et ensuite à permettre le financement des services d'incendie et de ceux chargés de l'enlèvement des déchets ménagers. Le principe de la contribution commune est en contradiction formelle avec le principe d'une taxation forfaitaire dans le cadre des utilisateurs et des non-utilisateurs.

### *Troisième branche*

La partie adverse ne répond pas à l'argumentation soulevée en ce qu'elle a trait aux titulaires de droits réels sur plusieurs immeubles bâtis non affectés à la résidence et dont la surface ne dépasse pas 300 mètres carrés. Il y a là un traitement discriminatoire de contribuables relevant de la même catégorie et dont la gestion du patrimoine immobilier n'est pas conforme à la politique de promotion de l'habitat.

La Région s'abstient de donner une réponse quant à l'argumentation relative à la circonstance que de nombreux détenteurs de droits réels sur des immeubles non affectés à la résidence ont procédé antérieurement à cette affectation sur la base des autorisations urbanistiques et autres délivrées par la Région de Bruxelles-Capitale. « En taxant indifféremment ces détenteurs de droits réels de ceux qui connaissant parfaitement la portée et le contenu de l'ordonnance litigieuse décident d'affecter malgré tout leur patrimoine immobilier à des activités autres que la résidence, la Région de Bruxelles-Capitale crée une discrimination de traitement manifeste. La promotion de l'habitat doit s'entendre d'une volonté politique de la Région de Bruxelles-Capitale *pour le futur*. Si, par le biais de taxes, une autorité administrative entend promouvoir une politique, doivent être mis à contribution ceux qui connaissant la politique nouvelle de ladite autorité entendent malgré tout s'y opposer. »

### *Quatrième branche*

En sa qualité d'union professionnelle représentant les intérêts des compagnies d'assurances membres de celle-ci, la requérante a un intérêt évident au moyen puisque dans le patrimoine immobilier des compagnies d'assurances concernées, il existe des immeubles ou des parties d'immeubles affectés aux activités mentionnées à l'article 4, § 3, de l'ordonnance. Or, dans l'hypothèse où les activités précitées ne font pas l'objet d'une reconnaissance ou d'un agrément par les pouvoirs publics, alors qu'elles ne peuvent être considérées comme lucratives, le titulaire d'un droit réel sur l'immeuble où elles sont exercées sera redevable de l'imposition. La discrimination opérée a donc un effet direct dans le chef des titulaires de droits réels sur les immeubles concernés.

La justification invoquée est manifestement non fondée parce que la circonstance que les activités soient organisées, reconnues ou agréées par les pouvoirs publics n'a pas automatiquement pour conséquence que lesdites activités constituent des compléments indispensables à l'habitat.

### *Réponse des parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle*

#### *Quant au premier moyen*

A.6.1. 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.

*Quant au deuxième moyen*

A.6.2. 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.

*Quant au troisième moyen*

*Première branche*

A.6.3.1. 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*

A.6.3.2. 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*

A.6.3.3. Il est renvoyé à la première branche.

*Quant au quatrième moyen*

A.6.4. 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.

*Quant au cinquième moyen*

*Première branche*

A.6.5. 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*

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 ».

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*

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*. La date du 1er juillet ne correspond à aucun exercice fiscal et ne peut se justifier par un motif légalement admissible. 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*

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.

#### *Réponse du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.7. Les circonstances budgétaires qui ont amené la Région à décider du vote de la taxe régionale pour 1992 sont d'abord rappelées.

L'arrêt n° 37/90 du 22 octobre 1990 et l'arrêt n° 33/91 de la Cour sont évoqués. Aucun des requérants n'expose en quoi concrètement la taxe dépasserait manifestement sa capacité contributive. Il convient de souligner que dans de nombreux cas, les titulaires de droits réels sur des immeubles non affectés au logement n'occupent pas eux-mêmes les immeubles et que la convention relative à l'occupation peut porter que les impôts et taxes grevant le bien litigieux seront à charge du locataire.

Concernant les exonérations et le sort particulier réservé aux surfaces affectées aux activités industrielles ou artisanales, les parties requérantes sont sans intérêt à obtenir une annulation qui aboutirait à la seule suppression de mesures d'exonération qui ne les concernent pas, sans remettre en cause le principe et le montant de la taxe qui leur est réclamée.

A propos des amendes et majorations, il faut tenir compte d'un principe de droit fiscal qui est le devoir de collaboration : « la raison d'être du droit pénal fiscal n'est pas de sanctionner le manquement au devoir de collaboration mais c'est l'existence de la fraude à l'impôt ' qu'il est nécessaire de réprimer par des sanctions autres que purement fiscales ' ». Le pouvoir fiscal qui est reconnu à l'autorité régionale comprend dans son essence même le droit de fixer des majorations qui sanctionnent la méconnaissance du devoir de collaboration avec l'administration. Comme la taxation d'office, l'application d'amendes administratives constitue l'un des instruments indispensables à l'efficacité de la loi fiscale.

#### *Réponse du Gouvernement wallon*

A.8.1. Le deuxième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle manque en fait car l'affirmation des requérants selon laquelle le produit de la taxe serait ainsi affecté ne trouve un fondement sérieux ni dans l'ordonnance ni dans les travaux préparatoires.

Le moyen est à tout le moins non fondé. Il faut distinguer nettement les compétences matérielles et les compétences fiscales des entités fédérées; la Cour a d'ailleurs évoqué cette distinction fondamentale dans plusieurs arrêts en 1991 et en 1992. En exerçant sa compétence fiscale, le législateur régional n'a pas empiété sur des compétences matérielles dévolues à un autre législateur ni visé principalement un effet non fiscal que les compétences qui lui ont été attribuées ne lui permettaient pas de rechercher.

Aucune disposition constitutionnelle ou légale n'interdit à la Région de Bruxelles-Capitale d'utiliser certains moyens budgétaires pour le financement des compétences de l'agglomération bruxelloise.

A.8.2. Concernant le premier moyen de l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle et le premier moyen, cinquième branche, de l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle, il faut rappeler l'arrêt de la Cour n° 67/92 du 12 novembre 1992 et transposer cette jurisprudence dans l'exercice d'une compétence fiscale. Le Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale s'inscrit parfaitement dans le raisonnement du Conseil d'Etat. « Agissant au nom et pour compte de la Région de Bruxelles-Capitale, il a valablement exercé sa compétence fiscale. Il peut légitimement se rattacher à des préoccupations tirées de la politique économique ou de l'environnement. » La circonstance que le produit de la taxe soit partiellement utilisé pour couvrir certains besoins d'autorités décentralisées n'implique pas que cette ordonnance mette en péril l'autorité de chose jugée de l'arrêt du Conseil d'Etat.

A.8.3. Concernant le troisième moyen dans l'affaire numéro 525 du rôle et le second moyen dans l'affaire numéro 523 du rôle, il faut rappeler l'avis rendu par le Conseil d'Etat sur le projet d'ordonnance. Les requérants n'invoquent dans leur recours ni la violation des articles de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales ni la violation des articles 92 et 93 de la Constitution. Le législateur fédéral a exercé la compétence fiscale générale qui lui est dévolue directement par l'article 110, § 2, de la Constitution et cette compétence fiscale n'est entravée ni par les dispositions de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989 ni par la loi ordinaire du 23 janvier 1989. Cette compétence fiscale n'est pas davantage entravée par les dispositions de la loi spéciale du 8 août 1980, laquelle règle en principe l'exercice de la compétence matérielle. Dans cette mesure, il est irrelevant qu'aucune disposition de cette loi spéciale n'attribue expressément à la Région la compétence de fixer des sanctions administratives en matière fiscale. La référence à la jurisprudence de la Cour sur l'article 11 de la loi spéciale n'est pas pertinente : cette disposition évoque les sanctions pénales sans préjudice des sanctions administratives.

A supposer que l'on puisse invoquer en l'espèce l'article 19, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980, il convient d'observer qu'aucune disposition constitutionnelle ne réserve expressément au législateur fédéral la compétence de fixer les sanctions administratives. Il se déduit de l'arrêt de la Cour n° 49/93 du 24 juin 1993 que les compétences constitutionnellement réservées à la loi sont de stricte interprétation.

Il résulte de ces principes que lorsqu'il met en oeuvre la compétence fiscale générale qui découle de l'article 110, § 2, de la Constitution, le législateur décentralisé bénéficie d'une autonomie complète : il lui appartient de fixer le taux, la base imposable et les exonérations, d'assurer le recouvrement de l'impôt et de disposer des moyens naturellement mis à la disposition du pouvoir taxateur. « A ce titre, il est compétent pour réprimer par voie de sanctions pénales certains délits ou contraventions. Il l'est également pour assortir de sanctions administratives les non-paiements d'impôts, les retards de paiement, le refus de renseignement ou la communication de renseignements inexacts ou incomplets. »

- 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 pour 1992.

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

- l'article 2, en ce qu'il établit une taxe pour l'exercice 1992 et précise « qu'elle est due sur la base de la situation existante au 1er juillet 1992 ».

- 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 visé 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 de l'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 7, 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 paragraphes 1er et 2 ci-dessus sont accordées sur demande introduite, accompagnée de pièces justificatives, auprès du fonctionnaire dont question à l'article 10, 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, 6 et 7, selon lesquels l'impôt se calcule comme suit :

« Art. 5. La taxe prévue à charge des redevables visés à l'article 3, § 1er, a), est fixée, par ménage, à F 3.600.

Art. 6. La taxe prévue à charge des redevables visés à l'article 3, § 1er, b), est fixée à F 6.600.

Art. 7. § 1er. La taxe prévue à charge des redevables visés à l'article 3, § 1er, c) est fixée, par immeuble bâti, à F 200 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 :

« Art. 14. Les redevables sont tenus de fournir verbalement ou par écrit, sur réquisition des fonctionnaires visés à l'article 10, 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. »

« Art. 16. 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. »

« Art. 17. 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 525 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 525 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, cinquième branche, dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle; premier moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 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, même s'il est limité à l'exercice fiscal 1992. 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, cinquième branche, dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle et le premier moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle ne sont pas fondés.

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

(Deuxième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle)

B.4.1. Les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 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-183/1, p. 2).

En affectant une partie des recettes de la taxe au paiement des 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<sup>o</sup>, 3<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>, 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<sup>ter</sup>, § 2, de la Constitution, c'est-à-dire les matières qui relèvent de la compétence de l'Agglomération.

Le deuxième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle n'est pas fondé.

*Moyens dirigés contre les articles 14, 16 et 17 de l'ordonnance*

(Deuxième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle; troisième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 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 renseignement ou de communication de renseignements inexacts ou incomplets (article 14, alinéa 2); une majoration égale au double du montant de la taxe lorsque celle-ci est éludée ou payée hors délai (article 16, 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 525 du rôle soutiennent en outre que les articles 14, alinéa 2, 16, et 17 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 18, § 1er, 3<sup>o</sup>, de l'ordonnance permet au redevable de faire opposition à l'exécution de la contrainte qui serait décernée contre lui et l'article 21 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 17, 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, *6bis* et 112 de la Constitution, les moyens ne sont pas fondés.

*Moyen alléguant la rétroactivité de l'ordonnance*

(Quatrième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle)

B.7.1. Les parties requérantes dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 du rôle critiquent l'ordonnance en ce qu'elle instaure pour l'exercice 1992 une taxe destinée à couvrir partiellement les dépenses effectuées en 1990 et 1991 pour le service d'incendie et la collecte des déchets ménagers.

Le législateur régional aurait ainsi donné un effet rétroactif de près de deux 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 additionnel 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, au prescrit 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, quatre premières branches, dans l'affaire inscrite sous le numéro 523 du rôle; cinquième moyen dans l'affaire inscrite sous le numéro 525 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 différents taux 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 3600 francs pour le chef de ménage occupant un immeuble bâti; il est de 6.600 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 7, 1°, 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 7, § 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 situa

tions individuelles sans organiser un contrôle dont le coût pourrait compromettre le rendement de la taxe.

*Quant à la date de débiton de la taxe, fixée au 1er juillet 1992*

B.11. Il est vrai que ceux qui se sont établis dans la Région de Bruxelles-Capitale peu avant le 1er juillet 1992 paieront, à partir de cette date, 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 m<sup>2</sup>. Ainsi, 90 % des indépendants utilisent des superficies inférieures à 300 m<sup>2</sup>, 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 m<sup>2</sup> : 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 m<sup>2</sup>. »  
(Doc. C.R.B.C., 1991-1992, A-183/1, 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 523 du rôle critique le mode de calcul prévu à l'article 7, § 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 m<sup>2</sup> ». 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 523 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 juillet 1992, 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 ces dispositions constitutionnelles 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 inscrit sous le numéro 525 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 525 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 523 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<sup>o</sup> et 4<sup>o</sup>).

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 du lucre » (Exposé des motifs, *Doc. C.R.B.C.*, 1991-1992, A-183/1, p. 5). 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 Zwalm

M. Melchior