

Numéro du rôle : 2591
Arrêt n° 137/2003 du 22 octobre 2003

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 4, § 1^{er}ter, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles, tel qu'il a été inséré par l'ordonnance du 21 février 2002 portant réforme des taxes régionales, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 19 décembre 2002 en cause de J.-M. Brocorens contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 décembre 2002, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 4, § 1^{er}, de l'ordonnance du Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et des titulaires de droits réels sur certains immeubles, ajouté à cet article par l'article 3, § 1^{er}, de l'ordonnance du même Conseil du 21 février 2002 portant réforme des taxes régionales, qui exonère de la taxe ' les chefs de ménage dont le ménage est composé d'au moins quatre enfants âgés de maximum 21 ans ', viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que ce critère ne permet pas de prendre en considération les enfants de plus de 21 ans composant le ménage, qui, poursuivant des études, demeurent à la charge du ' chef de ménage ' ? »

Des mémoires ont été introduits par :

- J.-M. Brocorens, demeurant à 1200 Bruxelles, avenue des Ombrages 11/B;
- la Région de Bruxelles-Capitale, représentée par le ministre des Finances et du Budget, dont les bureaux sont établis à 1030 Bruxelles, rue du Progrès 80/1.

A l'audience publique du 16 juillet 2003 :

- ont comparu :
 - . Me M. Clarembaux *loco* Me J. Bublot, avocats au barreau de Nivelles, pour J.-M. Brocorens;
 - . Me G. De Peyper *loco* Me G. De Ridder et Me T.-L. Eeman, avocats au barreau de Bruxelles, pour la Région de Bruxelles-Capitale;
- les juges-rapporteurs R. Henneuse et E. Derycke ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les prescriptions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été respectées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

J.-M. Brocorens conteste devant le juge *a quo* la taxe régionale « à charge des occupants d'immeubles bâtis et des titulaires de droits réels sur certains immeubles », dont il fait l'objet pour l'exercice d'imposition 2002, taxe fondée sur l'ordonnance du 23 juillet 1992.

L'article 4, § 1^{er}ter, de cette ordonnance exonère de la taxe précitée les chefs de ménage dont le ménage est composé de quatre enfants âgés au maximum de 21 ans. Le requérant estime toutefois incompatible avec les articles 10, 11 et 171 de la Constitution la condition selon laquelle les enfants doivent être âgés de 21 ans au maximum; en effet, deux de ses enfants sont âgés de plus de 21 ans, mais sont toutefois encore scolarisés et à sa charge.

Ayant soumis ce grief au directeur général de l'Administration des finances, celui-ci a toutefois rejeté sa réclamation.

Il soulève le même grief devant le juge *a quo*, lequel pose la question préjudicielle ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position de J.-M. Brocorens, requérant devant le juge a quo

A.1. Cette partie expose tout d'abord l'objectif poursuivi par le législateur régional lorsque, par l'ordonnance du 21 février 2002, il a modifié celle du 23 juillet 1992 : il s'agissait, par l'exonération en cause, de rendre la Région de Bruxelles-Capitale plus attractive pour les familles avec enfants à charge.

A.2. Le mémoire poursuit en soulignant que, comme l'a estimé de façon implicite la section de législation du Conseil d'Etat, les ménages composés de quatre enfants au moins, tous âgés de moins de 21 ans, constituent des catégories comparables à ceux dont un (ou plusieurs) des quatre enfants a (ou ont) plus de 21 ans : en effet, dans l'un et l'autre cas, ces enfants habitent sous le toit familial, sont scolarisés et représentent les mêmes charges pour le ménage. Divers exemples sont donnés à l'appui de la comparabilité manifeste de ces deux situations.

J.-M. Brocorens relève, à l'appui de cette comparabilité, que ces deux situations sont d'ailleurs traitées de la même façon en droit, que ce soit par les législations fiscales (sur le plan de l'exonération pour personnes à charge comme sur celui du précompte immobilier – articles 136 et 257, 3^o, du C.I.R.) ou par la législation sociale (sur le plan des allocations familiales – article 62, §§ 4 et 5, des lois coordonnées du 19 décembre 1939).

A.3.1. Analysant ensuite la pertinence et la proportionnalité de la mesure, le mémoire allègue que le critère d'exonération retenu, en ce qu'il prévoit un âge maximal de 21 ans, est inadéquat au regard de l'objectif consistant à rendre la Région de Bruxelles-Capitale plus attrayante pour les ménages avec enfants à charge. Il est relevé que, en matière d'impôts sur les revenus, les économies d'impôts dont peuvent bénéficier les ménages avec enfants dépendent du montant des ressources de l'enfant - indépendamment dès lors de son âge -, critère qui est, effectivement, révélateur de son indépendance et de son autonomie financière. Le critère tiré de l'âge serait en outre déraisonnable en considération de l'article 257, 3^o, du C.I.R.

A.3.2. En toute hypothèse, selon J.-M. Brocorens, le législateur régional ne peut faire abstraction du fait que, dans la société actuelle, « l'enfant se maintient de plus en plus longtemps au sein de son foyer du fait de l'allongement des études et/ou des difficultés à trouver un emploi ». La législation en matière d'allocations familiales a d'ailleurs pris en compte cette réalité puisque, sous certaines conditions, ces allocations peuvent être octroyées jusqu'à l'âge de 25 ans, âge à partir duquel le législateur a considéré que l'enfant devait être apte à acquérir son indépendance, compte tenu de la fin de ses études.

A.3.3. Le mémoire relève enfin, en reprenant les exemples qu'il a donnés précédemment, que le critère qui est contesté peut avoir pour effet de guider les enfants vers des études plus courtes, voire d'aboutir à ce que des enfants faisant exactement les mêmes études, mais nés à quelques jours d'intervalle (l'un le 2 janvier, l'autre le 30 décembre), seront traités différemment sur le plan du bénéfice de l'exonération en cause, et ce de façon manifestement non justifiée.

Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale

A.4.1. Après avoir contesté l'affirmation de J.-M. Brocorens selon laquelle le Conseil d'Etat aurait critiqué l'exonération en cause, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale confirme l'objectif poursuivi par le législateur régional, à savoir rendre sa Région attractive pour les familles avec enfants.

A.4.2. Au regard de cet objectif, le critère tiré de l'âge maximum de 21 ans est estimé n'être « certainement pas dépourvu de tout fondement raisonnable ». D'une part, cet âge est retenu comme critère par plusieurs législations fiscales ou autres, le mémoire citant les articles 52 et 25 du Code des droits de succession et l'article 54 de la loi du 7 mai 1999 réglant les jeux de hasard et la protection des joueurs. D'autre part, l'âge est un critère objectif permettant de cerner la notion d'enfant. Enfin, il est allégué que, au delà de 21 ans, « l'éventualité que les parents doivent s'en occuper seuls décroît car les enfants devenus adultes sont alors susceptibles de contribuer aux charges de la famille grâce au produit de leur travail ».

A.4.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale expose enfin que la comparaison faite, par le requérant devant le juge *a quo*, avec des régimes d'impôts progressifs (cf. A.2) n'est pas pertinente eu égard tant au caractère forfaitaire de la taxe régionale en cause qu'à son montant, qualifié de « relativement modeste »; ces deux traits impliqueraient que ne puisse être examinée la situation particulière de chaque famille - ce qu'impliquerait, selon le Gouvernement, la thèse du requérant devant le juge *a quo* -, dès lors que, selon cette même partie, « les frais inhérents à ces recherches dépasseraient rapidement les taxes dues ».

- B -

La disposition en cause

B.1. La question préjudicielle porte sur l'article 4, § 1^{er}ter, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles, disposition insérée par l'article 3 de l'ordonnance du 21 février 2002.

L'article 4, § 1^{er}ter, dispose :

« La taxe dont question à l'article 5a n'est pas due par les chefs de ménage dont le ménage est composé d'au moins quatre enfants âgés de maximum 21 ans. Le Gouvernement détermine les modalités pour l'attribution de cette exonération. »

Quant au fond

B.2. La différence de traitement soumise à la Cour est celle qui est faite, dans le bénéfice de l'exonération de la taxe régionale en cause, entre les contribuables - chefs de famille – dont le ménage est composé d'au moins quatre enfants selon que ces enfants sont âgés ou non de plus de 21 ans, dès lors que ne peuvent être pris en considération « les enfants de plus de 21 ans composant le ménage qui, poursuivant des études, demeurent à la charge du ' chef de ménage ' ».

B.3. L'objectif poursuivi par le législateur régional, en prévoyant l'exonération en cause, a été exposé comme suit :

« Par ailleurs, une exonération supplémentaire est prévue pour les ménages ayant une charge de famille considérable, afin de limiter la charge fiscale des familles nombreuses dans la Région de Bruxelles-Capitale. Le but consiste à exonérer les chefs de ménage dans le sens de l'ordonnance du 23 juillet 1992 ayant minimum quatre enfants. Cette exonération n'est valable que jusqu'à l'âge de 21 ans et uniquement pour les enfants vivant sous le même toit que le chef de ménage. Les modalités d'exécution pour obtenir cette exonération sont élaborées par arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale. » (*Doc.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, A-257/1, p. 4)

Il a été également relevé :

« Cette exonération complémentaire exécute la résolution du gouvernement à promouvoir une région attractive pour enfants. C'est une mesure sociale visant à exécuter une résolution figurant déjà dans le Plan Régional de Développement (PRD) adopté par le gouvernement. » (*ibid.*, A-257/2, p. 7)

B.4. En exonérant de la taxe instituée par l'ordonnance du 23 juillet 1992 les chefs de ménage dont le ménage comprend au moins quatre enfants, le législateur régional a pris une mesure fondée sur un critère objectif et pertinent par rapport au but qu'il poursuivait.

Il y a lieu toutefois d'examiner si la condition selon laquelle ces enfants doivent être âgés, au plus, de 21 ans est raisonnablement justifiée au regard de l'objectif poursuivi.

B.5.1. Le législateur régional, en adoptant l'exonération en cause, entendait rencontrer la situation particulière des ménages ayant une charge de famille considérable et, en limitant la charge fiscale de ces familles nombreuses, rendre la Région de Bruxelles-Capitale attractive pour de telles familles.

B.5.2. La spécificité de telles familles réside dans le fait que les charges à supporter par un ménage augmentent avec la taille de celui-ci, en particulier en ce qui concerne les frais d'entretien et d'éducation des enfants. En prenant en considération ces frais, le législateur régional a nécessairement entendu tenir compte de l'ensemble des dépenses liées aux enfants qui sont à la charge d'un ménage.

B.5.3. Toutefois, le critère tiré de l'âge de l'enfant ne permet pas de déterminer, de façon adéquate, si celui-ci est toujours ou non à charge d'un ménage.

D'une part, certains enfants peuvent, avant l'âge de 21 ans, ne plus être à la charge de leurs parents, s'ils perçoivent des revenus dont le montant ne leur permet pas de conserver ce statut.

D'autre part - et à l'inverse -, des enfants âgés de plus de 21 ans peuvent, dans certaines hypothèses, conserver le statut d'enfant à charge.

B.5.4. Il s'ensuit que, en liant le bénéfice de l'exonération qu'il prévoit au fait que les enfants qui composent le ménage ne peuvent être âgés de plus de 21 ans, l'article 4, § 1^{er}ter, de l'ordonnance du 23 juillet 1992 opère de ce fait une différence de traitement qui n'est pas raisonnablement justifiée.

B.6. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4, § 1^{er}ter, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il requiert que les enfants composant le ménage soient « âgés de maximum 21 ans ».

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 octobre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior