

Numéros du rôle : 3786 et 3805
Arrêt n° 126/2006 du 28 juillet 2006

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 43 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, tel qu'il était applicable avant sa modification par le décret du 7 mai 2004, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges P. Martens, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugements du 26 septembre 2005 et du 25 octobre 2005 en cause respectivement de R. Corveleyn et M. Vrijdags contre la Région flamande et de S. Vandembroeke contre la Région flamande, dont les expéditions sont parvenues au greffe de la Cour d'arbitrage le 11 octobre 2005 et le 8 novembre 2005, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé chaque fois la question préjudicielle suivante :

« L'article 43 du décret [flamand] du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, modifié à plusieurs reprises, tel qu'il était applicable avant la modification décrétable du 7 mai 2004, établit-il une distinction discriminatoire, contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution, entre, d'une part, le redevable qui a produit un permis de bâtir (actuellement permis d'urbanisme) faisant apparaître qu'il procéderait aux travaux de rénovation nécessaires, ce qui donnait lieu à une suspension de la taxe, et, d'autre part, le redevable qui a ou aurait également effectué des travaux de rénovation, mais ne peut faire état d'un permis d'urbanisme, du fait qu'un tel permis n'était pas requis pour les travaux de rénovation prévus, ce qui fait obstacle à la suspension de la taxe ? ».

Ces affaires, inscrites sous les numéros 3786 et 3805 du rôle de la Cour, ont été jointes.

Des mémoires ont été introduits par :

- R. Corveleyn et M. Vrijdags, demeurant à 9250 Waasmunster, Schrijbergstraat 96 (dans l'affaire n° 3786);
- le Gouvernement flamand (dans les affaires n^{os} 3786 et 3805).

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- R. Corveleyn et M. Vrijdags (dans l'affaire n° 3786);
- le Gouvernement flamand (dans l'affaire n° 3786).

A l'audience publique du 21 juin 2006 :

- ont comparu :
 - . Me S. Van Hecke, avocat au barreau de Gand, pour R. Corveleyn et M. Vrijdags;
 - . Me N. De Clercq *loco* Me B. Staelens, avocats au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs A. Alen et J. Spreutels ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

Les dispositions 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 appliquées.

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Les demandeurs devant la juridiction *a quo* sont propriétaires d'une habitation qui a été reprise dans l'inventaire des bâtiments et/ou habitations inoccupés. En vertu du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, les demandeurs ont été invités à payer la taxe d'inoccupation pour l'exercice fiscal 2000 (affaire n° 3786) et pour l'exercice fiscal 2001 (affaire n° 3805).

Ils ont introduit une réclamation contre cette taxation, que le fonctionnaire délégué a rejetée.

Le Tribunal de première instance de Bruxelles a été saisi des affaires. Les parties ont notamment soutenu que l'inoccupation était due à la rénovation de leur habitation. Bien que cette rénovation ne nécessitât pas de permis de bâtir, les demandeurs estimaient néanmoins entrer en ligne de compte pour une suspension de la taxe d'inoccupation. Toutefois, tel qu'il était applicable aux exercices d'imposition en question, le décret ne prévoyait une possibilité de suspension que pour la rénovation qui faisait l'objet de l'obtention d'un permis d'urbanisme.

Le Tribunal constate que de grands travaux de rénovation qui n'exigent pas de permis d'urbanisme peuvent néanmoins avoir pour effet que l'habitation soit temporairement inhabitable et inoccupée. En procédant à de tels travaux, il est également satisfait à l'objectif de la taxe d'inoccupation. En outre, le Tribunal se réfère à la modification de la disposition litigieuse par le décret du 7 mai 2004, qui a pour effet que, dorénavant, des travaux de rénovation qui ne doivent pas faire l'objet d'un permis, mais pour lesquels est établi un « schéma de rénovation détaillé » soumis à conditions, peuvent donner lieu à une suspension de la taxe. Dans les deux affaires, le Tribunal pose la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position des demandeurs dans l'affaire n° 3786

A.1. Selon les demandeurs dans l'affaire n° 3786, le traitement inégal des propriétaires d'habitations inoccupées qui ont procédé à des travaux de rénovation, selon qu'un permis d'urbanisme était requis ou non pour ce faire, ne répond pas à un but légitime, au motif que les deux catégories de rénovations peuvent porter sur des travaux d'envergure comme sur des travaux de moindre importance.

A.2. Le fait d'être ou non en possession d'un permis d'urbanisme n'est pas un critère objectif pour entrer en ligne de compte pour la suspension de la taxe. En effet, la taxe d'inoccupation visait à lutter contre l'inoccupation et à stimuler l'assainissement d'habitations en mauvais état. Cet objectif peut tout aussi bien être atteint en procédant à d'importants travaux ne nécessitant aucun permis d'urbanisme, puisque le fait de disposer ou non d'un permis ne révèle rien quant à la nature des travaux exécutés. D'importants travaux de rénovation non soumis à un permis peuvent améliorer la qualité et l'habitabilité du bien, ce qu'illustrent quelques exemples concrets. Les demandeurs précités font référence au site web officiel de l'autorité flamande, dont il ressort que le permis d'urbanisme obligatoire ne vaut en réalité que pour les travaux de rénovation qui pourraient avoir une incidence sur la stabilité de l'habitation.

A.3. Les demandeurs précités contestent également la pertinence de la distinction qui a été faite. Le but de la taxe d'inoccupation, qui consiste à augmenter la qualité des habitations, ne sera pas atteint en ne prévoyant une exonération temporaire de la taxe d'inoccupation que pour les habitations qui sont rénovées moyennant un permis d'urbanisme. Le législateur décretaal a apparemment pris conscience du caractère non pertinent du critère de distinction, étant donné qu'il a abrogé la distinction pour ce qui est de l'éventuel effet suspensif des travaux de rénovation selon qu'un permis d'urbanisme a été obtenu ou non. Le redevable ne doit plus exclusivement produire un permis d'urbanisme, mais, pour des travaux non soumis à un permis, il peut également établir un « schéma de rénovation détaillé » soumis à des conditions afin d'obtenir la suspension de la taxe d'inoccupation.

Position du Gouvernement flamand

A.4. Selon le Gouvernement flamand, la taxe d'inoccupation instaurée par le décret du 22 décembre 1995 s'inscrit dans le cadre d'« une politique intégrale qui vise à améliorer la qualité de la vie et du cadre environnant », de manière à briser la spirale négative qui se crée lorsque, à l'exemple de quelques immeubles abandonnés par leurs propriétaires, de plus en plus d'habitations restent vides, les quartiers devenant moins attrayants du fait de l'exode urbain croissant.

La rénovation est un moyen important dans la lutte contre l'inoccupation, de sorte que l'on pouvait prévoir la possibilité de suspendre la taxe d'inoccupation lorsque certains travaux sont exécutés et que le bâtiment ne peut plus être habité normalement.

A.5. La possibilité de suspendre (temporairement) la taxe d'inoccupation qui découle de la disposition litigieuse, telle qu'elle était applicable au moment des taxations contestées, était soumise à des conditions bien définies et repose sur un critère objectif, à savoir le fait d'avoir ou non un permis d'urbanisme faisant apparaître que le redevable effectuera les travaux de rénovation - suffisamment importants - nécessaires. Le critère est objectif, puisqu'il permet de déterminer qui est en possession du permis nécessaire et peut en conséquence bénéficier de la suspension. En prévoyant expressément, lors de la modification décretaal de 1997, la condition d'un permis d'urbanisme, le législateur décretaal a remédié à l'insécurité juridique qui existait jusque-là et qui découlait du fait que, à l'époque, toutes les « interventions structurelles » relevaient des « travaux de rénovation ». En définissant les travaux de rénovation comme des travaux nécessitant un permis, il fut dès lors introduit un critère très objectif qui permettait de déterminer qui pouvait bénéficier de la suspension de la taxe d'inoccupation.

A.6. Selon le Gouvernement flamand, le critère de distinction est également pertinent, parce que la condition d'un permis d'urbanisme démontre précisément que les travaux de rénovation sont suffisamment importants. Le Gouvernement flamand souligne ensuite que la nécessité de disposer d'un permis d'urbanisme ne vaut que pour les travaux qui sont relativement importants - et qui portent sur la stabilité de l'habitation - et rendent par conséquent l'immeuble difficilement habitable, et ce pour une période qui dépasse facilement le délai de douze mois. Les travaux pour lesquels aucun permis n'est requis sont souvent moins importants et, même dans le cas contraire, les problèmes d'habitabilité qu'ils causent ne durent généralement pas plus de douze mois.

Le Gouvernement flamand reconnaît que certains travaux soumis à un permis sont de moindre envergure et qu'en outre, certains travaux qui ne sont pas soumis à un permis rendent (temporairement) l'immeuble nettement moins habitable, mais il ajoute immédiatement que les critères auxquels il est renvoyé en droit ont toujours *ipso facto* un caractère abstrait, mais ne sont pas, pour cette raison, discriminatoires.

Du fait de la référence au critère de distinction de l'obligation de disposer d'un permis, ce sont exclusivement les travaux d'envergure rendant généralement l'immeuble moins habitable pour une période de plus de douze mois, qui entrent en ligne de compte pour la suspension de la taxe d'inoccupation. L'on peut dès lors admettre qu'en cas de rénovation soumise à un permis, l'inoccupation est due à la rénovation, alors qu'il n'en est pas ainsi pour la rénovation qui se limite aux travaux de maintien et d'entretien, de sorte que le critère est effectivement pertinent. Enfin, le fait qu'il n'est pas exclu que certains travaux de maintien et d'entretien soient d'une telle envergure que la différence au niveau de l'habitabilité du bien, en comparaison de travaux soumis à un permis, est minime, ne signifie pas que le critère de distinction choisi ne serait pas pertinent.

A.7. Le Gouvernement flamand reconnaît que le décret du 7 mai 2004 a créé la possibilité de suspendre la taxe d'occupation en cas de travaux de rénovation non soumis à un permis d'urbanisme. Toutefois, le législateur décretaal peut en tout temps modifier sa politique sans que ce changement de politique implique que l'ancienne réglementation n'était pas compatible avec le principe d'égalité. Le fait que le législateur décretaal a élargi les possibilités de suspension ne signifie pas d'office que la version antérieure du décret ait été inconstitutionnelle.

Du reste, le Gouvernement flamand ajoute que, concrètement, la disposition modifiée renvoie encore largement au permis d'urbanisme et a retenu comme base supplémentaire de suspension éventuelle de la taxe d'occupation les travaux qui autrefois échappaient au critère général. Cette extension n'a cependant pas pour conséquence que l'ancien critère de distinction ne soit pas compatible avec le principe d'égalité.

- B -

B.1. Les questions préjudicielles invitent la Cour à dire si l'article 43 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il ne prévoit la suspension de la taxe d'occupation que si le redevable produit un permis de bâtir faisant apparaître qu'il procédera aux travaux de rénovation nécessaires, alors que la taxe n'est pas suspendue si le redevable procède à des travaux de rénovation pour lesquels un permis de bâtir n'est pas requis.

B.2. L'article 43 du décret précité, remplacé par l'article 8 du décret du 8 juillet 1997 « contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 1997 » (*Moniteur belge*, 22 octobre 1997) et modifié par l'article 8 du décret du 7 juillet 1998 « contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 1998 » (*Moniteur belge*, 28 août 1998), tel qu'il est applicable aux litiges soumis à la juridiction *a quo*, énonce :

« La redevance est suspendue dès que le redevable produit un permis de bâtir dont il ressort qu'il a l'intention de réaliser des travaux de rénovation. Lorsque le redevable présente, dans le mois de la notification de l'acte administratif visé aux articles 32 et 33, un permis de bâtir de date antérieure à celle de l'acte administratif ayant donné lieu au premier enregistrement dans l'inventaire du bâtiment et/ou de l'habitation, la suspension prend cours à la date de l'acte administratif et non à celle où le permis de bâtir est produit.

La suspension prend fin dès que les travaux de rénovation sont achevés. Elle ne peut excéder 2 ans, à moins que les travaux ne se rapportent à 3 bâtiments et/ou habitations ou plus, ou ne soient d'une telle ampleur qu'ils ne peuvent être terminés dans les deux ans; dans ces cas la période maximale est de trois ans.

La suspension s'applique aux redevances dues aux dates d'inscription à l'inventaire qui tombent dans la période de la suspension.

La suspension est rendue non avenue, lorsque les travaux de rénovation indiqués dans le permis de bâtir ne sont pas achevés à l'expiration de la période de suspension, à moins qu'une période d'exemption soit en cours en vertu de l'article 41 ou de l'article 42, § 2, à l'expiration de la période précitée.

Lorsque les travaux de rénovation sont réalisés par une association de logement social, une commune ou un centre public d'aide sociale, les délais de deux ou trois ans peuvent être prolongés par le Gouvernement flamand sur la base d'un rapport relatif à la préparation ou l'avancement des travaux ».

La disposition litigieuse prévoit dès lors la suspension de la taxe d'inoctation pour les seuls bâtiments et/ou habitations repris dans l'inventaire pour lesquels le redevable produit un permis de bâtir, faisant apparaître qu'il procédera aux travaux de rénovation nécessaires. En vertu de l'article 24 du décret du 22 décembre 1995, modifié à son tour par le décret du 8 juillet 1997, seuls les travaux soumis à un permis étaient considérés comme étant les travaux de rénovation en question.

B.3. Au cours des travaux préparatoires du décret originaire, le ministre compétent a précisé comme suit la *ratio legis* de la suspension de la taxe d'inoctation en cas de travaux de rénovation :

« Il s'agit de réaménagements structurels, de sorte que même la démolition partielle suivie d'une édification peut relever de ces travaux.

Pour la rénovation, il est prévu une double exonération :

- suspension de la taxe pour 2 ou 3 ans selon l'ampleur et la complexité des travaux;
- après la rénovation, il est prévu une exonération supplémentaire pour deux impositions pour cause d'inoctation ».

Le ministre a souligné à ce propos que « cette double exonération s'inscrit dans le cadre de la politique qui entend promouvoir une rénovation appliquée logiquement jusqu'au bout » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1995-1996, n° 147/12, p. 26).

B.4. C'est dans le cadre de la modification décrétole du 8 juillet 1997 que fut instauré le critère de distinction présentement en cause, à savoir le fait de disposer ou non d'un permis de bâtir, actuellement un permis d'urbanisme. L'objectif de cette modification fut exposé comme suit :

« La plupart des modifications sont interprétatives et précisent le texte existant dans l'intérêt des redevables et à la suite de demandes concrètes des travailleurs de terrain (fonctionnaires régionaux et communaux).

A l'article 1er [article 24 précité], l'on modifie en premier lieu la définition des travaux de rénovation. Dorénavant, entrent uniquement en compte les travaux qui sont énumérés comme étant soumis à un permis de bâtir à l'article 42 du décret relatif à l'aménagement du territoire, coordonné le 22 octobre 1996.

La condition que les travaux doivent être soumis à un permis de bâtir était déjà implicitement incluse dans la définition précédente (' réaménagements structurels '), mais prêtait néanmoins à discussion » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1996-1997, n° 660/6, p. 3).

En ce qui concerne la suspension de la taxe, il fut déclaré :

« Ainsi qu'il a déjà été dit [...], il est à présent prévu expressément qu'un permis de bâtir est nécessaire pour obtenir la suspension. Ce permis de bâtir doit comprendre tous les réaménagements structurels qui sont nécessaires pour que le bâtiment et/ou l'habitation soit à nouveau conforme à la destination d'origine ou soit conforme à la nouvelle destination, à condition d'être compatible avec les exigences d'un bon aménagement du territoire local » (*ibid.*, p. 5).

Le problème que les questions préjudicielles soumettent à la Cour a été traité expressément au cours des travaux préparatoires : il fut relevé que « de nombreuses personnes procèdent à des travaux de rénovation sans nécessairement devoir disposer d'un permis » (*ibid.*). A ce sujet, il a toutefois été précisé :

« Quant au problème du permis de bâtir, le ministre reconnaît que certains petits travaux ne doivent pas nécessairement être considérés comme des travaux de rénovation. Ce qui importe, c'est que l'on veille à une interprétation claire et uniforme pour l'ensemble de la Région flamande. D'où le lien avec ce que prévoit la loi organique de l'urbanisme comme étant soumis à un permis de bâtir. Il faut également veiller à ce que les propriétaires n'aient pas trop de possibilités d'échapper à la taxe. Par ailleurs, les travaux effectués à l'intérieur du bâtiment ont généralement une incidence sur l'extérieur du bâtiment. L'on ne signale que peu de cas où l'aspect visuel de l'extérieur du bâtiment diffère fortement de la qualité présente à l'intérieur de l'habitation. Le ministre approuve par contre la suggestion d'examiner à fond le problème de l'harmonisation des différentes réglementations » (*ibid.*, p. 6).

B.5. La différence de traitement évoquée dans la question préjudicielle repose sur un critère objectif, à savoir le fait que le redevable peut ou non produire un permis d'urbanisme faisant apparaître qu'il procédera aux travaux de rénovation nécessaires.

B.6. Pour ce qui est de la pertinence du critère de distinction employé, il convient d'observer au préalable qu'un législateur ne peut appréhender la diversité des situations qu'avec un certain degré d'approximation. Une telle différence de traitement n'est pas, en soi, inconstitutionnelle, à condition que les critères puissent être justifiés raisonnablement au regard des articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7. Compte tenu de ce principe, il peut être admis que la circonstance que les travaux de rénovation soient subordonnés à un permis et au contrôle que celui-ci implique est suffisamment pertinente pour démontrer l'importance des travaux justifiant la suspension de la taxe d'occupation. Sans doute est-il exact que des travaux de rénovation non soumis à un permis peuvent aussi être importants, structurels et onéreux, peuvent contribuer à rendre le bâtiment à nouveau habitable et peuvent temporairement le rendre moins habitable, voire inhabitable. Mais, à l'inverse des travaux soumis à un permis, ces travaux peuvent généralement être effectués dans un laps de temps limité. Le législateur décrétoal a donc pu considérer que la suspension de la taxe d'occupation n'était pas indiquée, afin d'éviter les abus. Il a dès lors eu recours à un critère pertinent pour établir la différence de traitement.

B.8. En outre, la taxe d'occupation instaurée par le législateur décrétoal n'est due, sous l'empire de la réglementation applicable, qu'après une période d'occupation de douze mois et après la reprise du bâtiment ou de l'habitation dans l'inventaire des bâtiments et habitations occupés. En principe, ce délai doit être considéré comme suffisant pour exécuter les travaux de rénovation non soumis à un permis, de sorte que la non-suspension de la taxe d'occupation ne peut, en pareil cas, être considérée comme une mesure disproportionnée.

B.9. Le constat que, par suite de la modification opérée par le décret du 7 mai 2004 « portant modification du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 et du décret du 15 juillet 1997 portant le Code flamand du

logement, en ce qui concerne la lutte contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations » (*Moniteur belge*, 5 août 2004, première édition), il est également prévu que la taxe d'inoccupation peut être suspendue en cas de travaux de rénovation non soumis à un permis - moyennant de strictes conditions tendant à éviter les abus - ne change rien à ce qui précède. Sur la base d'éléments nouveaux apparus notamment au cours des auditions ayant précédé la modification décrétable (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1678/2), le législateur décrétable était libre de prévoir un nouveau motif de suspension de la taxe d'inoccupation. Ce changement de politique n'implique pas que l'ancienne réglementation relative à la suspension ait nécessairement eu un caractère discriminatoire lorsqu'il est démontré, comme en l'espèce, que l'ancienne politique pouvait elle-même résister au contrôle exercé au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, parce que la différence de traitement créée à l'époque était objectivement et raisonnablement justifiée.

B.10. Les questions préjudicielles appellent une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 43 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, avant sa modification par le décret du 7 mai 2004, ne viole pas les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 28 juillet 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts