

Numéro du rôle : 4065
Arrêt n° 155/2007 du 19 décembre 2007

A R R E T

En cause : le recours en annulation du décret de la Région wallonne du 27 avril 2006 modifiant l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, introduit par l'« Union Professionnelle du Secteur Immobilier ».

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 6 novembre 2006 et parvenue au greffe le 7 novembre 2006, l'« Union Professionnelle du Secteur Immobilier », dont le siège est établi à 1000 Bruxelles, rue de la Violette 43, a introduit un recours en annulation du décret de la Région wallonne du 27 avril 2006 modifiant l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe (publié au *Moniteur belge* du 15 mai 2006).

Le Gouvernement wallon a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement wallon a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 7 novembre 2007 :

- ont comparu :

. Me P. De Bandt, qui comparaisait également *loco* Me B. Schutyser, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. Me R. Samii *loco* Me S. Depré et Me C. Dubois, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;

- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et L. Lavrysen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

Quant à l'intérêt

A.1.1. La requérante justifie son intérêt à demander l'annulation du décret du 27 avril 2006 « modifiant l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe » en exposant qu'elle est une union professionnelle « pour le secteur immobilier privé » qui regroupe des promoteurs-constructeurs, des lotisseurs et des investisseurs, agissant en tant que sociétés commerciales ou personnes physiques.

Elle allègue que le décret attaqué est de nature à affecter directement et défavorablement l'activité et la situation de ses membres, d'une part, en ce qu'il leur cause un sérieux « désavantage concurrentiel », puisque les personnes qui acquièrent un bien auprès d'eux ne pourront bénéficier du taux de zéro pour cent prévu pour le droit d'enregistrement dû à l'occasion de cette acquisition et, d'autre part, en ce qu'il rend la vente d'un bien immobilier par un membre de la requérante à une personne pouvant bénéficier d'une prime à l'acquisition moins

avantageuse que la vente conclue entre cette personne et toutes les personnes morales de droit public. Elle fait aussi référence au B.5.3 de l'arrêt n° 112/2004.

A.1.2. Le Gouvernement wallon conteste l'intérêt à agir de la requérante.

Il considère, en premier lieu, que le décret attaqué ne s'applique pas aux membres de celle-ci. Il souligne que c'est par application de l'arrêt du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 « instaurant une prime à l'acquisition d'un logement » que les ventes réalisées par les membres de la requérante ne bénéficient pas de la prime à l'acquisition - que cet arrêté réserve aux ventes faites par des personnes morales de droit public - et, par conséquent, du taux nul du droit d'enregistrement. Il ajoute que la requérante a négligé de demander au Conseil d'Etat l'annulation de ce texte réglementaire dont découle la distinction critiquée. Il relève au surplus que, si le législateur décretaal n'avait pas réservé le bénéfice du taux nul aux ventes consenties par les personnes morales de droit public, les membres de la requérante n'auraient quand même pas pu en bénéficier, compte tenu de l'arrêt précité.

En second lieu, le Gouvernement wallon estime que la requérante ne prouve pas le « désavantage concurrentiel » dont elle fait état. Il relève, à cet égard, que l'octroi de primes à l'acquisition et l'application d'un taux nul pour le calcul du droit d'enregistrement ne concernent qu'un petit nombre de situations jugées socialement dignes d'intérêt. Il précise qu'annuellement, il n'existe que quelques centaines de demandes de primes et que l'Inspection des finances évalue la perte annuelle de recettes fiscales découlant du passage d'un taux de un pour cent et demi vers un taux nul à deux cent mille euros. Le Gouvernement wallon en conclut que le décret attaqué n'est pas de nature à déséquilibrer le marché immobilier ou à constituer le « désavantage concurrentiel » allégué par la requérante.

A.1.3. La requérante rétorque que le décret attaqué ne se limite pas à réduire le taux du droit d'enregistrement de un pour cent et demi à zéro pour cent.

Elle explique qu'avant l'adoption dudit décret, l'acquéreur d'un bien immeuble appartenant à une personne morale de droit public qui était susceptible d'obtenir une prime à l'acquisition d'un logement ne pouvait bénéficier du taux réduit de un pour cent et demi que si ce bien était acheté à l'une des personnes morales de droit public exhaustivement énumérées dans l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. La requérante observe que, si ce bien était acheté à une autre personne morale de droit public, le seul intérêt pour l'acquéreur de préférer une vente avec une telle personne morale plutôt qu'une vente avec un membre de la requérante était la prime à l'acquisition qui, compte tenu de son faible montant, n'était pas de nature à affecter sérieusement la situation des membres de la requérante.

La requérante déduit en outre de l'article 3, 2°, de l'arrêt du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 et de l'article 1er, 31°, du Code wallon du logement que l'octroi d'une prime à l'acquisition d'un logement vise un public à revenus moyens, soit un public qui est aussi intéressé par l'offre du secteur immobilier privé.

La requérante relève ensuite que, du fait du décret attaqué, toute personne bénéficiant d'une telle prime peut désormais bénéficier du taux réduit du droit d'enregistrement, ce qui constitue un « désavantage concurrentiel » important pour les acteurs privés du secteur immobilier. Elle souligne que le taux réduit concerne dorénavant un plus grand nombre d'habitations et ne se limite plus au seul « logement de type social »; que, de ce fait, il constituera une motivation suffisante pour accomplir les lourdes formalités administratives liées à l'octroi de la prime précitée et incitera des personnes morales de droit public (intercommunales, entreprises publiques autonomes, etc.) à développer des activités immobilières.

La requérante estime, enfin, que l'Inspection des finances a sous-estimé le montant de la perte de recettes fiscales que causera l'application du décret attaqué. Elle soutient que cette estimation ne tient pas compte du fait que, pour les ventes d'habitations consenties par des personnes morales de droit public qui n'étaient pas visées par la version précédente de l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, le taux du droit d'enregistrement passe de douze pour cent et demi à zéro. La perte totale de recettes fiscales serait près de dix fois supérieure à celle que prévoit l'Inspection des finances.

A.1.4. Le Gouvernement wallon réplique que l'article 1er du décret du 27 avril 2006 ne fait que modifier des modalités d'exécution du régime de réduction du taux du droit d'enregistrement. Il affirme que la nouvelle règle ne crée pas de nouvelle différence de traitement, mais maintient la différence existante entre ceux qui bénéficient de la réduction du taux et ceux qui achètent un bien immobilier à une personne physique ou à une personne morale de droit privé.

Le Gouvernement wallon déplore que la requérante ne produise pas de statistiques démontrant un effet réel sur le chiffre d'affaires des sociétés qui sont membres de la requérante, afin de prouver le « désavantage concurrentiel » qu'elle allègue.

Il conteste en outre la pertinence des chiffres avancés par la requérante pour contredire l'estimation de l'Inspection des finances et souligne que la vente immobilière ne fait pas partie de l'objet social des personnes morales de droit public qui n'étaient pas visées par la version précédente de l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe. Il en conclut que la requérante n'établit pas que les nouveaux biens qui seraient mis en vente risquent de détourner des acheteurs potentiels du marché privé.

Quant au moyen unique déduit de la violation des articles 10, 11 et 172 de la Constitution

A.2. La requérante allègue que le décret attaqué traite de manière différente deux catégories de personnes opérant des transactions immobilières : d'une part, la personne morale de droit public et, d'autre part, la personne morale de droit privé. Elle observe que les acquéreurs d'une habitation auprès de cette dernière ne peuvent pas bénéficier du taux nul du droit d'enregistrement, de sorte que la vente d'un bien immobilier à un particulier réalisée par une telle personne morale sera plus onéreuse que celle qui est conclue par une personne morale de droit public.

A.3.1. Selon la requérante, l'objectif que poursuit le décret attaqué - « soutenir l'opération d'acquisition d'un logement appartenant à une personne de droit public » - est sous-tendu par l'impact négatif qu'aurait l'augmentation des prix de l'immobilier sur la mobilité des travailleurs et par l'idée qu'un locataire qui devient propriétaire de son logement est un « concierge supplémentaire qui prendra soin de son logement de manière plus minutieuse et se sentira davantage impliqué ».

A.3.2. Le Gouvernement wallon rétorque que la version antérieure de l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, le titre qui précède ce texte, ainsi que le texte de la disposition attaquée montrent que l'objectif original était de lier le taux réduit au bénéfice de la prime à l'acquisition et que l'objectif du législateur décréteur wallon est de calquer davantage le régime du droit d'enregistrement à taux réduit sur celui de la prime à l'acquisition. Il ajoute que tant cette prime que ce taux réduit visent à favoriser la propriété immobilière « en particulier pour les revenus modestes, et par exemple dans le cadre de l'acquisition de leur logement par les locataires des logements sociaux ».

A.3.3. La requérante réplique que la mesure attaquée n'a d'autre but que de faciliter l'accès au logement et à la propriété d'une maison d'habitation et que calquer le régime du droit d'enregistrement à taux réduit sur celui de la prime à l'acquisition ne peut constituer une fin en soi.

A.4.1. La requérante souligne que les deux catégories de personnes précitées sont comparables parce que, d'une part, elles réalisent des transactions immobilières du même type et que, d'autre part, les personnes qui ont des « revenus moyens » s'adressent, sur le marché immobilier, tant aux personnes morales de droit public qu'aux personnes morales de droit privé et, enfin, parce que l'extension du champ d'application du taux réduit à l'ensemble des personnes morales de droit public n'est pas justifiable.

A.4.2. Le Gouvernement wallon estime au contraire que la situation des personnes morales de droit privé n'est pas comparable à celle des personnes morales de droit public, parce que la vente de biens immobiliers résulte dans le chef des premières de préoccupations de nature sociale, tandis qu'elle est motivée, dans le chef des secondes, par la recherche du profit. Il ajoute, à cet égard, que l'objet social des membres de la requérante vise toujours la vente d'immeubles, alors qu'il ne s'agit pas de l'activité principale de toutes les personnes morales de droit public.

Alléguant que le principal bénéficiaire du nouvel article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe n'est pas le vendeur mais l'acheteur, le Gouvernement wallon se demande, en outre, où est la discrimination dont serait victime la requérante.

Il remarque, à ce sujet, que la référence que fait la mesure attaquée à toutes les personnes de droit public a pour but d'élargir le cercle des acquéreurs bénéficiaires du droit d'enregistrement réduit, dans le cadre de la vente de biens immobiliers.

A.5.1. Selon la requérante, la différence de traitement dénoncée n'est ni pertinente, ni proportionnée à l'objectif poursuivi.

Elle conteste le fait que la mesure attaquée ne concerne pas les ventes d'habitations par des personnes morales de droit privé, en soulignant que, en ce qu'elle concerne les ventes d'habitations par toutes les personnes de droit public, la mesure attaquée vise de très nombreuses entités agissant dans des contextes différents et notamment des entreprises comme La Poste, Belgacom et la Loterie nationale dont une importante part des activités relève de la gestion privée et d'activités strictement commerciales.

La requérante conteste aussi la pertinence et la proportionnalité de la différence de traitement critiquée en faisant référence à la volonté du législateur décrétal de supprimer le frein à la mobilité des travailleurs que constitue le coût des transactions immobilières, aux revenus des personnes qui bénéficient de la prime à l'acquisition d'un logement et au fait que l'application de la mesure contestée dépassera le cas des locataires désirant acquérir le logement public qu'ils occupent.

A.5.2. Le Gouvernement wallon rétorque que l'objectif de la pertinente différence de traitement critiquée doit être examiné à la lumière de l'objectif poursuivi par le régime de la prime à l'acquisition de logements.

Il remarque que l'obtention d'une telle prime suppose le respect de conditions très strictes, étrangères à la logique commerciale d'un opérateur privé qui ne recherche que le profit. Faisant référence aux articles 3, 3°, 7 et 8 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999, il souligne que l'attribution de cette prime s'accompagne d'un droit de regard des autorités publiques avant et après l'acquisition, afin de maîtriser cet instrument de la politique du logement et de contrôler que la prime bénéficie bien à l'acheteur.

Il avance que la différence de traitement précitée est justifiée par la même volonté de maîtrise de la politique du logement et les mêmes procédures de contrôle. Il se réfère aussi aux arrêts n^{os} 8/2004, 14/2004 et 166/2004 desquels il ressortirait que le législateur peut faciliter l'accomplissement des tâches de sociétés créées dans un but d'intérêt public, au besoin par des diminutions d'impôts.

Le Gouvernement wallon note enfin que la distinction est de toute façon proportionnée à l'objectif poursuivi, eu égard à la faible diminution du taux causée par la mesure attaquée et au fait que cette réduction ne concerne que l'acquisition d'un premier logement. Il ajoute que les vendeurs qui n'étaient pas énumérés dans l'ancien article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ne sont pas des professionnels de l'immobilier, de telle manière que leur offre de biens sera forcément limitée. Il relève aussi que la requérante ne produit aucun élément précis et chiffré démontrant que le décret attaqué portera atteinte à la capacité concurrentielle de ses membres.

A.5.3. La requérante réplique que la jurisprudence de la Cour invoquée par le Gouvernement wallon souligne précisément qu'il n'est pas justifié d'étendre le champ d'application de la réduction du droit d'enregistrement à l'acquisition d'une habitation auprès de toute personne morale de droit public, sans tenir compte de la nature de ses activités.

La requérante relève au surplus que l'impact de la mesure sur la position concurrentielle de ses membres sera particulièrement important. A cet égard, elle observe que, pour les ventes par une personne morale de droit public qui n'était pas visée par la version précédente de l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, la mesure attaquée réduit le taux du droit d'enregistrement de douze pour cent et demi à zéro pour cent.

La mesure attaquée serait d'autant moins proportionnée que la réduction à zéro du taux du droit d'enregistrement favorable aux personnes morales de droit public n'est pas compensée par un « incitant réel en faveur des acteurs privés du secteur immobilier », tel que ceux qui sont prévus par l'article 46bis du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, applicable en Région de Bruxelles-Capitale et en Région flamande.

- B -

B.1. Le moyen développé dans la requête n'est pas articulé contre l'article 2 du décret du 27 avril 2006 « modifiant l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe ».

La Cour limite dès lors son examen à l'article 1er de ce décret.

Quant à la disposition attaquée

B.2.1. La vente d'un bien immeuble sis en Région wallonne est, en principe, soumise au paiement d'un droit d'enregistrement proportionnel fixé à douze pour cent et demi (article 44 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, tel qu'il a été modifié par l'article 15, 2°, de l'arrêté royal n° 12 du 18 avril 1967 « modifiant le Code des droits de succession, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe et le Code des droits de timbre » et par l'article 40 de la loi du 30 mars 1994 « portant exécution du plan global en matière de fiscalité »).

L'article 52 du Code précité - tel qu'il était libellé après ses modifications successives par l'article 3 de la loi du 30 mai 1949 « modifiant certaines dispositions du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe », par l'article 2 de l'arrêté royal du 12 septembre 1957 « mettant en concordance avec les dispositions de la loi du 27 juin 1956, modifiant et complétant la législation relative au logement, le Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe, le Code des droits de succession, le Code des droits de timbre, le Code des taxes assimilées au timbre et les lois relatives aux impôts sur les revenus coordonnées par l'arrêté du Régent du 15 janvier 1948 », par l'article 55, alinéa 2, de la loi du

22 juillet 1970 « relative au remembrement légal de biens ruraux » et par l'article 146 de la loi du 22 décembre 1989 « portant des dispositions fiscales » - disposait :

« Le droit est réduit à 1,50 p.c. pour les ventes d'habitations consenties par la Société nationale du Logement, la Société nationale terrienne, les sociétés agréées par elles ou par les Sociétés Régionales créées en exécution de la loi du 28 décembre 1984 portant suppression ou restructuration de certains organismes d'intérêt public, les administrations ou établissements publics, à une personne bénéficiant de la prime à l'achat accordée par l'Etat.

Le retrait éventuel de cette prime entraîne l'obligation pour l'acquéreur de compléter le paiement du droit à concurrence du taux fixé par l'article 44 ».

B.2.2. L'article 1er du décret du 27 avril 2006 remplace l'alinéa 1er de l'article 52 du Code des droits d'enregistrement, d'hypothèque et de greffe par le texte suivant :

« Le droit est réduit à 0 % pour les ventes d'habitations consenties par une personne morale de droit public à une personne physique bénéficiant de la prime à l'acquisition telle que visée par le Code wallon du Logement ».

La prime dont il est question dans cette disposition est la « prime aux personnes physiques qui achètent pour leur compte un logement construit ou à construire appartenant à une personne de droit public », prime créée par l'article 2, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999 « instaurant une prime à l'acquisition d'un logement », lui-même fondé notamment sur l'article 14, 1°, du Code wallon du logement (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2005-2006, n° 337/1, p. 2).

Quant à l'intérêt

B.3. La Constitution et la loi spéciale du 6 janvier 1989 imposent à toute personne physique ou morale qui introduit un recours en annulation de justifier d'un intérêt. Ne justifient de l'intérêt requis que les personnes dont la situation pourrait être affectée directement et défavorablement par la norme attaquée.

B.4.1. La requérante est une union professionnelle reconnue dont les membres sont, selon l'article 8 de ses statuts, répartis en deux catégories.

Les « membres effectifs » sont des sociétés commerciales et des personnes physiques qui, à titre professionnel, conçoivent et réalisent des plans d'urbanisation de terrains, de construction d'immeubles et parties d'immeubles ou qui investissent dans de tels programmes ou immeubles. Les « membres de soutien, ou honoraires » sont des sociétés commerciales et des personnes physiques qui exercent une activité professionnelle connexe à celle des membres effectifs.

B.4.2. Une union professionnelle reconnue a, en vertu de l'article 10 de la loi du 31 mars 1898 sur les unions professionnelles, la qualité requise pour attaquer des dispositions qui sont susceptibles d'affecter directement et défavorablement les intérêts collectifs de ses membres.

B.4.3. La requérante justifie donc de l'intérêt requis pour demander l'annulation de l'article 1er du décret du 27 avril 2006, en ce que l'activité professionnelle et la situation financière de ses membres peuvent être directement et défavorablement affectées par cette disposition en ce qu'elle exclut l'octroi d'un avantage fiscal en cas de vente d'une habitation dont la construction relève de l'activité professionnelle de ces membres, lorsque cette vente est consentie par une personne morale de droit privé.

Quant au fond

B.5. Il ressort des développements du moyen unique que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité, avec les articles 10, 11 et 172, alinéa 1er, de la Constitution, de l'article 1er du décret du 27 avril 2006, en ce qu'il introduirait une différence de traitement entre deux catégories de personnes morales qui vendent une habitation à une personne physique qui peut bénéficier de la prime à l'acquisition d'un logement visée par l'article 2, § 1er, de l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999.

Toute personne morale de droit public pourrait consentir une telle vente, sans que celle-ci ne donne lieu à la perception d'un droit d'enregistrement proportionnel, alors qu'une personne morale de droit privé ne pourrait conclure une telle vente dans ces conditions.

B.6. En matière de politique du logement, qui occupe une place centrale dans les politiques sociales et économiques des sociétés modernes, la Cour doit, compte tenu de l'obligation faite, par l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, aux législateurs régionaux de garantir le droit à un logement décent, respecter l'appréciation de ces législateurs quant à l'intérêt général, sauf si cette appréciation est manifestement déraisonnable.

B.7. L'avantage fiscal prévu par la disposition attaquée en cas de vente de certaines habitations et qui revient à accorder une exemption du droit d'enregistrement, dépend de la condition que l'acheteur entre en ligne de compte pour la prime à l'acquisition visée par l'arrêté du Gouvernement wallon du 21 janvier 1999. La mesure attaquée poursuit donc le même objectif que cette prime, qui consiste en substance à augmenter les possibilités, pour les personnes à revenus modestes, d'acquérir leur propre logement, notamment quand elles en sont déjà locataires. En effet, seules les personnes physiques qui ont un revenu ne dépassant pas un certain montant et qui, en règle, ne disposent pas encore de leur propre logement entrent en ligne de compte pour la prime à l'acquisition et, partant, pour l'exemption fiscale.

Le législateur décréteil a pu estimer que pour pouvoir réaliser son objectif en matière de politique du logement, il fallait adjoindre à l'aide financière que constitue la prime à l'acquisition un stimulant financier au moyen d'une exemption du droit d'enregistrement.

Il relève par ailleurs du pouvoir d'appréciation du législateur décréteil de rendre applicables ces stimulants financiers et fiscaux à toutes les transactions immobilières ou, comme en l'espèce, de les limiter à un certain segment du marché immobilier, celui de la vente par une personne morale de droit public.

B.8. Le moyen unique n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le 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, à l'audience publique du 19 décembre 2007.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior