

Numéro du rôle : 4679
Arrêt n° 4/2010 du 20 janvier 2010

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative à l'article 25 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 7 mai 2004, posée par la Cour d'appel de Gand.

La Cour constitutionnelle,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 24 mars 2009 en cause de la ville d'Ostende contre Ronny Dufoort, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 avril 2009, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« Les dispositions de l'article 25 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 violent-elles les dispositions de l'article 170 de la Constitution en ce que l'article 25 du décret du 22 décembre 1995 porte atteinte à l'autonomie fiscale des communes en prévoyant que celles-ci ne peuvent instaurer une taxe d'inoccupation propre qu'à condition de reprendre au minimum la réglementation décrétole, alors que, conformément aux dispositions de l'article 170, § 4, de la Constitution, seul le législateur fédéral peut, relativement aux impôts communaux, déterminer les exceptions dont la nécessité est démontrée, de sorte que les régions ne sont aucunement compétentes en la matière ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- le collège des bourgmestre et échevins de la ville d'Ostende;
- Ronny Dufoort, demeurant à 8460 Oudenburg, Eernegemsestraat 58;
- le Gouvernement flamand.

Le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 2 décembre 2009 :

- ont comparu :

. Me R. Feys, *loco* Me G. Baelde et Me N. D'Hont, avocats au barreau de Bruges, pour Ronny Dufoort;

. Me C. Conradi, qui comparaisait également *loco* Me P. Vergucht, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe 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. *Les faits et la procédure antérieure*

Ronny Dufourt est propriétaire d'un immeuble, sis à Ostende, qui avait été repris dans l'inventaire des habitations déclarées inadaptées, pour la période du 13 septembre 2004 au 22 février 2005.

L'immeuble ayant donc été déclaré inadapté, la ville d'Ostende a établi une cotisation de 1 250 euros relative à l'exercice 2005, qui a été envoyée le 9 janvier 2006. Ronny Dufourt a introduit une réclamation contre cette cotisation, qui a été rejetée par le collège des bourgmestre et échevins. Ronny Dufourt a fait opposition à cette décision devant le tribunal de première instance.

Par jugement du 12 février 2008, le tribunal a accueilli l'opposition. Le premier juge estime que le règlement communal applicable est contraire au décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, ce qui a pour conséquence qu'en vertu de l'article 159 de la Constitution, le règlement communal ne peut être appliqué.

La ville d'Ostende a interjeté appel de ce jugement. Par arrêt interlocutoire du 24 mars 2009, la Cour d'appel a confirmé le point de vue du premier juge en ce qui concerne l'illégalité du règlement communal, mais a également observé qu'une telle interprétation de l'article 25 du décret du 22 décembre 1995 a pour conséquence que cet article restreint l'autonomie fiscale des communes, ce qui relève uniquement de la compétence du législateur fédéral en vertu de l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution.

En conséquence, la Cour d'appel pose la question préjudicielle précitée.

## III. *En droit*

- A -

A.1. La ville d'Ostende estime que l'article 25 du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 est contraire à l'article 170 de la Constitution, au motif que la disposition précitée confère aux communes la possibilité d'instaurer leur propre taxe d'occupation, à certaines conditions toutefois, alors que cette restriction de l'autonomie fiscale communale revient uniquement au législateur fédéral.

Le fondement de l'autonomie fiscale communale réside dans l'article 170, § 4, de la Constitution, ce qui a pour conséquence que seul le législateur fédéral peut fixer les limites du droit fiscal matériel des provinces et des communes. La détermination d'exceptions à l'égard des taxes communales doit par conséquent être considérée, selon la ville d'Ostende, comme une matière réservée au législateur fédéral, ce qui est également confirmé par la Cour et par la section de législation du Conseil d'Etat.

Selon la ville d'Ostende, les régions ne sont pas compétentes pour intervenir directement dans la fiscalité locale, de sorte que l'article 25, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1995 doit être considéré comme inconstitutionnel. En effet, conformément à cette disposition, outre la taxe régionale d'occupation, les communes sont autorisées à instaurer, à des conditions très spécifiques, une taxe d'occupation propre, ce qui a pour conséquence de restreindre le pouvoir de la ville d'Ostende de taxer les bâtiments et habitations désaffectés, inhabitables, laissés à l'abandon et inadaptés.

A.2. Ronny Dufourt demande à la Cour de reformuler la question préjudicielle, au motif que le juge *a quo* a erronément considéré que l'article 25 du décret du 22 décembre 1995 prévoit que les communes ne peuvent instaurer leur propre taxe d'occupation qu'à la condition de reprendre au minimum le règlement du décret. Il considère toutefois quant à lui que l'article 25 du décret précité dispose seulement que les communes qui satisfont à certains critères bien précis peuvent être dispensées, à leur demande et à certaines conditions, de la taxe régionale et être autorisées à appliquer leur propre système de taxation qui reprenne au minimum le règlement du décret. L'article en cause ne porte en aucune manière atteinte à la compétence fiscale communale.

La question préjudicielle devrait être reformulée de la manière suivante :

« Les dispositions de l'article 25 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 violent-elles les dispositions de l'article 170 de la Constitution en ce que l'article 25 du décret du 22 décembre 1995, lequel prévoit que les communes qui satisfont à certains critères bien précis, peuvent être dispensées à leur demande et sous certaines conditions de la taxe d'inoccupation régionale et peuvent être autorisées à appliquer leur propre système de taxation, dispose que dans ce cas, le système de taxation propre de la commune reprend au minimum le règlement du décret, alors que, conformément aux dispositions de l'article 170, § 4, de la Constitution, seul le législateur fédéral peut, relativement aux impôts communaux, déterminer les exceptions dont la nécessité est démontrée, de sorte que les régions ne sont aucunement compétentes en la matière ? ».

A.3.1. Le Gouvernement flamand observe que la question préjudicielle, ainsi que le jugement de première instance et l'arrêt interlocutoire du juge *a quo* sont fondés sur une prémisse erronée, laquelle repose sur une interprétation et une lecture incorrectes de l'article 25, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1995, et sur une connaissance défectueuse de la taxe régionale elle-même.

L'article litigieux ne prévoit pas que les communes ne pourraient instaurer une taxation propre qu'à la condition de reprendre au minimum le règlement du décret. Une limitation de l'autonomie fiscale des communes n'aurait pu intervenir que par l'intermédiaire du décret du 22 décembre 1995, qui aurait alors dû prévoir la suppression totale de toutes les taxes communales existantes, pour ne les autoriser à nouveau que partiellement par le biais du décret modificatif du 7 mai 2004.

Le Gouvernement flamand estime que le législateur décrétole flamand ne porte pas atteinte à la compétence des communes pour lever elles-mêmes une taxe locale sur les bâtiments et les habitations désaffectés, laissés à l'abandon, inadaptés et inhabitables. Comme il a été expressément confirmé dans l'arrêt n° 32/2008, les communes ont toujours conservé cette compétence fiscale propre. Et de nombreuses communes ont réellement exercé celle-ci, de sorte que, dans ces communes, une taxe communale a toujours été maintenue ou a été instaurée à côté de la redevance régionale. Par conséquent, la question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

A.3.2. Selon le Gouvernement flamand, l'article 25, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1995 ne viole pas davantage l'article 170, § 4, de la Constitution. L'objectif de l'article 25, alinéa 2, est de prévoir une possibilité supplémentaire, un simple droit au choix, dans le chef de la commune de pouvoir obtenir, à certaines conditions, une dispense de la taxe régionale. Le moyen pour ce faire consiste en ce que la commune en question doive préalablement faire en sorte que sa propre taxe locale d'inoccupation (soit par l'adaptation de la réglementation communale existante, soit par l'instauration d'une nouvelle réglementation) reprenne au minimum la réglementation du décret, de sorte que l'octroi d'une dispense ne porte pas atteinte en soi à la politique dans cette matière régionale.

En d'autres termes, chaque commune peut, à tout moment, parfaitement maintenir, instaurer, adapter ou supprimer sa propre taxe communale d'inoccupation ne remplissant pas cette condition. Dans ce cas, cette taxe d'inoccupation locale coexistera avec la taxe d'inoccupation régionale maintenue.

En conséquence, le Gouvernement flamand considère que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

- B -

B.1.1. Le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 a instauré une taxe régionale sur les bâtiments désaffectés et/ou laissés à l'abandon et les habitations désaffectées, laissées à l'abandon, inadaptées et/ou inhabitables.

L'article 25 de ce décret disposait à l'origine :

« La Région flamande impose une redevance relative aux bâtiments désaffectés et/ou laissés à l'abandon et les habitations désaffectées, laissées à l'abandon, inadaptées et/ou inhabitables figurant à l'inventaire visé par la sous-section 3 de la présente section ».

B.1.2. L'article 3 du 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 » a ajouté un alinéa 2 à l'article 25. L'alinéa 2 dispose :

« Les communes qui satisfont à trois des critères stipulés à l'article 193, § 1er, alinéa premier, du décret du 18 mai 1999 portant organisation de l'aménagement du territoire, peuvent être dispensées à leur demande, en fonction de certaines conditions fixées par le Gouvernement flamand, de la redevance communale [lire : régionale] et appliquer un système de redevance propre. Ce système de redevance reprend au minimum le règlement de ce décret et peut le compléter. La commune mène également une politique de logement et une politique foncière et immobilière, dans laquelle le système de redevance proposé cadre. Afin de satisfaire aux conditions, les communes peuvent conclure des accords de coopération intercommunaux. Après la signature d'un contrat dans lequel d'autres règles sont fixées, le Gouvernement flamand peut mandater les communes. La Région flamande peut attribuer une subvention de départ.

Pour la déclaration de caractère inapproprié et d'insalubrité, le chapitre III du décret du 15 juillet 1997 portant le Code flamand du Logement reste intégralement d'application ».

B.2.1. Avant l'instauration de la taxe régionale par le décret du 22 décembre 1995, un certain nombre de villes et de communes avaient déjà établi leur propre taxe d'inoccupation ou taxe sur les taudis. Dans les travaux préparatoires du décret du 22 décembre 1995, il est dit à propos de la relation entre la taxe régionale d'inoccupation et les éventuelles taxes communales :

« Au niveau communal, il existe déjà depuis bien plus longtemps des règlements en vue de combattre la taudisation et l'inoccupation. Le présent règlement en a tenu compte dans la mesure du possible » (*Doc. parl.*, Conseil flamand, 1995-1996, n° 147/1, p. 17).

B.2.2. En ce qui concerne l'alinéa 2, inséré par l'article 3 du décret du 7 mai 2004, il a été déclaré :

« [...] les communes qui veulent réagir plus rapidement obtiennent dorénavant [la] possibilité [de mener leur propre politique, complémentaire à la taxe]. De cette manière, les communes ou les associations intercommunales pourraient à nouveau appliquer elles-mêmes leur propre système si elles satisfont à des conditions bien précises. Ainsi, la taxe continue quand même à couvrir le territoire » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2002-2003, n° 1678/6, p. 7).

B.3. La question préjudicielle invite la Cour à se prononcer sur le point de savoir si l'article 25, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1995 est compatible avec l'article 170 de la Constitution, en ce que cette disposition est interprétée en ce sens que les communes ne pourraient instaurer leur propre taxe d'inoccupation qu'à la condition de reprendre au minimum la réglementation du décret, limitant ainsi l'autonomie fiscale communale, alors que, conformément à l'article 170, § 4, de la Constitution, seul le législateur fédéral pourrait déterminer les exceptions relatives aux impôts communaux.

B.4. Conformément à l'article 170, § 4, alinéa 2, de la Constitution, la loi détermine, en ce qui concerne les impôts communaux, les exceptions dont la nécessité est démontrée. Il s'agit donc d'une matière réservée par la Constitution au législateur fédéral, de sorte que les communautés et les régions ne peuvent régler cette matière que dans la mesure où cette intervention est nécessaire à l'exercice de leur compétence (article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles).

B.5.1. Les travaux préparatoires du décret du 22 décembre 1995 font apparaître que le législateur décrétoal considérait qu'il n'était pas compétent pour supprimer une taxe établie par une commune. Il a été dit à ce sujet :

« La Région flamande ne porte pas atteinte au pouvoir autonome des communes de taxer elles-mêmes l'inoccupation ou la taudisation, mais leur offre la possibilité de lever, sans aucune limite, des centimes additionnels à la taxe régionale. Bien que le projet ne le prévoit pas expressément, il est tout de même évident qu'elles ne peuvent combiner les centimes additionnels avec une taxe levée en vertu d'un règlement communal sur l'inoccupation ou la taudisation, parce que cela serait contraire à la règle '*non bis in idem*'. En d'autres termes, les communes doivent choisir entre les centimes additionnels à la taxe régionale ou le maintien du règlement communal.

[...]

La Région flamande est compétente pour imposer des taxes visant à combattre l'inoccupation et l'abandon sur la base de l'article 6, § 1er, I, 4° et 5° (matières concernant la rénovation urbaine et la rénovation des sites d'activité économique désaffectés) et de l'article 6, § 1er, IV (matières concernant le logement).

En adoptant les règles proposées, le législateur décretaal n'a pas l'intention d'intervenir dans la fiscalité des provinces, des communes, des agglomérations ou fédérations de communes et respecte les règles de compétence en la matière. En effet, les communes ne sont pas obligées d'adhérer au système régional. Elles ont la liberté d'établir des centimes additionnels à la taxe. Le législateur décretaal ne prend aucune disposition juridique visant à supprimer - totalement ou partiellement - des taxes qui ont été établies par un pouvoir subordonné. Les communes conservent la compétence autonome de décider de se rallier au système régional ou de conserver leurs propres règlements sur l'inoccupation et la taudisation. L'article 170, § 3 [lire : § 4], de la Constitution coordonnée est respecté » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 1995-1996, n° 147/1, pp. 18-19).

B.5.2. Dans la circulaire BA 92/9 du ministère de la Communauté flamande du 29 avril 1996 « relative à la redevance visant à lutter contre la désaffectation et la dégradation des bâtiments et/ou habitations », la relation entre la taxe régionale et une éventuelle taxe communale a été expliquée comme suit :

« La Région flamande ne porte nullement atteinte au pouvoir autonome des communes de taxer elles-mêmes l'inoccupation et la taudisation. Les communes demeurent donc totalement libres de conserver leur propre règlement.

Mais le décret offre la possibilité d'établir des centimes additionnels à la taxe régionale. Ce n'est que dans le cas où cette solution est choisie que le règlement communal doit être abrogé (application de la règle '*non bis in idem*' : une même situation ou un même objet ne peuvent pas être taxés deux fois par une même autorité à charge du même contribuable).

En résumé, les possibilités suivantes peuvent se présenter :

- une commune sans règlement n'établit pas de centimes additionnels : seule la taxe régionale est due;
- une commune sans règlement établit des centimes additionnels : taxe régionale + centimes additionnels;
- une commune sans règlement instaure son propre règlement : taxe régionale + taxe communale;
- une commune ayant un règlement maintient celui-ci : taxe régionale + taxe communale;

- une commune ayant un règlement retire celui-ci : seule la taxe régionale est due;
- une commune ayant un règlement passe aux centimes additionnels : taxe régionale + centimes additionnels (+ retrait du règlement !) ».

B.6.1. Dans un avis antérieur du 17 février 1994 (*Doc. parl.*, Conseil flamand, 1993-1994, n° 591/1, pp. 58-60), la section de législation du Conseil d'Etat avait formulé un certain nombre d'objections concernant un avant-projet de décret remplaçant la taxe d'occupation communale par une taxe régionale sur laquelle les communes pouvaient lever des centimes additionnels, à la suite desquelles le législateur décrétole a choisi de ne pas faire usage, dans le décret du 22 décembre 1995, de la compétence que lui confère l'article 10 de la loi spéciale du 8 août 1980.

B.6.2. Lorsque le législateur décrétole introduit, à l'article 25, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1995, la possibilité pour les communes d'être dispensées de la taxe régionale et d'utiliser leur propre système de taxation, cette faculté signifie uniquement que le droit d'obtenir cette dispense est accordé aux communes. Par conséquent, chaque commune peut, à tout moment, maintenir, instaurer, adapter ou supprimer sa propre taxe d'occupation communale, mais lorsque les conditions du décret ne sont pas remplies, la taxe d'occupation régionale continue de coexister avec la taxe d'occupation locale.

B.6.3. Par conséquent, la possibilité de dispense visée à l'article 25, alinéa 2, du décret du 22 décembre 1995 doit être interprétée de manière conforme à la Constitution; cette interprétation trouve d'ailleurs appui dans les travaux préparatoires ainsi que dans les directives de la Région flamande.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 25 du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, tel qu'il a été modifié par l'article 3 du décret du 7 mai 2004, ne viole pas l'article 170, § 4, 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, à l'audience publique du 20 janvier 2010.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt