

Numéro du rôle : 5284
Arrêt n° 127/2012 du 25 octobre 2012

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 4, § 3*bis*, 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, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe, J.-P. Moerman, E. Derycke, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

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

Par jugement du 23 décembre 2011 en cause de la Communauté flamande et de la Région flamande contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 6 janvier 2012, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« La disposition de l'article 4, § 3bis, 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 (*M.B.*, 1er août 1992), telle qu'elle est applicable pour les exercices 2007, 2008, 2009 et 2010, viole-t-elle les articles 10 et 11 de la Constitution en ce que la taxe n'est pas due pour les immeubles dans lesquels se tiennent régulièrement les séances plénières d'un conseil régional ou d'un conseil de communauté mais est due pour les immeubles dans lesquels ne se tiennent pas de telles séances mais qui sont nécessaires au bon fonctionnement de ces conseils ? ».

Des mémoires et mémoires en réponse ont été introduits par :

- la Région de Bruxelles-Capitale;
- le Parlement flamand.

A l'audience publique du 17 juillet 2012 :

- ont comparu :

. Me I. Panis, qui comparaisait également *loco* Me P. Smet, avocats au barreau de Bruxelles, pour la Région de Bruxelles-Capitale;

. Me P. Smeyers, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me H. Symoens, avocat au barreau d'Anvers, pour le Parlement flamand;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J. Spreutels 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 sur la Cour constitutionnelle relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

## II. *Les faits et la procédure antérieure*

La Communauté flamande et la Région flamande, toutes deux représentées par le Parlement flamand, contestent l'application de la taxe régionale prévue par l'ordonnance en cause du 23 juillet 1992, pour les exercices d'imposition de 2007 à 2010, à un immeuble (dit « Maison des parlementaires flamands ») sis à Bruxelles, rue de Louvain 88, où aucune réunion plénière n'a lieu. Dans cet immeuble se trouvent les bureaux des parlementaires et des groupes politiques, l'accueil, l'imprimerie, le service de l'expédition, le service juridique, le service de médiation et le centre d'information du Parlement.

Le Tribunal de première instance de Bruxelles constate qu'en tant que propriétaires de l'immeuble, les parties demandereses sont des redevables au sens de l'ordonnance et que l'immeuble concerné n'est pas exonéré de la taxe.

Les parties demandereses soutiennent que le principe d'égalité est violé parce que les immeubles servant à l'enseignement, aux cultes, aux soins de santé et aux activités culturelles ou sportives sont quant à eux exonérés de la taxe. Selon le Tribunal, cette distinction est « raisonnablement justifiée par l'objectif poursuivi, qui est de favoriser le logement à Bruxelles en exonérant les bâtiments présentant des fonctions complémentaires indispensables à celles du logement ».

Le Tribunal n'accède pas à la demande de poser une question préjudicielle sur cette distinction mais soulève par contre ensuite d'office la question de savoir si la distinction établie entre des immeubles parlementaires, selon que des réunions plénières s'y tiennent effectivement ou non de manière régulière, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

## III. *En droit*

- A -

A.1. Selon la Communauté flamande et la Région flamande, il ressort de la disposition d'exonération en cause que le législateur ordonnancier considère qu'il convient d'exonérer les immeubles parlementaires, vu leur fonction particulière et leur affectation sociale. Elles constatent toutefois que l'exonération est limitée aux immeubles où des réunions plénières ont lieu régulièrement et qu'elle ne s'applique pas aux autres immeubles qui sont intrinsèquement liés à l'organisation, au fonctionnement et aux tâches des réunions plénières. Pour les immeubles qui ont autre fonction sociale particulière, telle que l'enseignement, et qui sont mentionnés dans une autre disposition d'exonération, la même restriction ne s'applique pas et les bâtiments nécessaires à l'exercice de la fonction sont eux aussi exonérés. En ce qui concerne l'exonération du précompte immobilier des biens immeubles qui ont une affectation particulière, la Cour de cassation aurait déjà jugé que cette affectation ne doit pas être directe, mais que la condition imposée par la loi implique uniquement un lien nécessaire entre l'affectation du bien immeuble et l'activité mentionnée dans la loi qui accorde l'exonération. L'administration fiscale et les juridictions inférieures se rangeraient à cette décision.

La Communauté flamande et la Région flamande soutiennent qu'il existe un lien nécessaire entre l'affectation de la Maison des parlementaires flamands et l'immeuble du Parlement flamand où se tiennent les séances plénières. Dans la Maison des parlementaires flamands se trouvent non seulement les bureaux des groupes politiques et des parlementaires, mais sont hébergés entre autres l'accueil, le service d'expédition, le service juridique et le centre d'information du Parlement. En outre, le matériel informatique nécessaire au soutien logistique des séances plénières y est installé. Les deux immeubles sont reliés l'un à l'autre par un tunnel. En vertu du statut du personnel, l'horaire de travail doit être compatible avec les principes de continuité du service et de disponibilité permanente de tous les agents nécessaires au bon fonctionnement du Parlement flamand durant ses travaux. Le traitement différencié d'immeubles qui appartiennent apparemment à la même catégorie constituerait une violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

A.2. La Région de Bruxelles-Capitale relève en premier lieu que la question préjudicielle ne distingue pas différentes catégories de personnes. En effet, l'occupant des immeubles où se tiennent régulièrement les réunions plénières d'un conseil de région ou de communauté et les occupants des immeubles où ces réunions n'ont pas lieu mais qui sont nécessaires au bon fonctionnement des conseils seront toujours les mêmes.

S'il était néanmoins question d'une distinction pertinente entre différentes catégories de personnes, poursuit la Région de Bruxelles-Capitale, alors cette distinction serait objectivement et raisonnablement justifiée, eu égard au but et aux effets de la mesure. Il ressort des travaux préparatoires de l'ordonnance du 23 juillet 1992 que la taxe régionale a été instaurée en raison de la situation financière de la Région, mais qu'il a en même temps été tenu compte de la politique du logement. Une différence de traitement sur la base de la nature de l'activité exercée dans l'immeuble ne serait dès lors pas manifestement déraisonnable.

Dans les travaux préparatoires, l'exonération prévue par la disposition en cause est justifiée par le fait que, dans les immeubles visés, les personnes démocratiquement élues siègent en réunion plénière afin d'y accomplir le travail législatif ou réglementaire et que les décisions ayant une incidence directe sur la vie quotidienne du citoyen (et servant par définition l'intérêt général) y reçoivent un caractère officiel et légal, de sorte que ces immeubles sont considérés comme les symboles matériels de l'Etat de droit. L'exonération serait dès lors justifiée sur la base de l'importance que revêt, dans une société démocratique, le service public assuré dans ces immeubles. La même justification ne saurait valoir à l'égard des immeubles qui sont nécessaires à l'organisation ou au fonctionnement des réunions plénières. Si une exonération était néanmoins prévue pour ces derniers immeubles, le principe d'égalité s'en trouverait violé : ces immeubles bénéficieraient d'une exonération, alors que d'autres immeubles hébergeant les services administratifs d'autres instances publiques n'en bénéficieraient pas.

A.3. En ce qui concerne l'absence de distinction pertinente entre différentes catégories de personnes, la Communauté flamande et la Région flamande répondent en se référant à l'arrêt n° 19/2012, d'où il ressortirait que le contrôle d'une norme légale au regard des articles 10 et 11 de la Constitution ne requiert pas une comparaison explicite de catégories distinctes.

A la différence de bâtiments annexes d'autres services publics où ne sont assurés que des services administratifs, la Maison des parlementaires flamands serait d'une importance essentielle pour le bon fonctionnement du Parlement flamand et formerait avec le bâtiment du Parlement flamand un tout indissociable, de sorte que les deux immeubles doivent être considérés ensemble comme les symboles matériels de l'Etat de droit.

Si la rectification de l'inégalité de traitement aboutissait à discriminer une autre catégorie de redevables, cette catégorie pourrait à son tour dénoncer la violation du principe d'égalité, soutiennent enfin la Communauté flamande et la Région flamande. En d'autres termes, il ne peut pas être tenu compte des effets hypothétiques pour répondre à la présente question préjudicielle.

A.4. La référence à la jurisprudence de la Cour de cassation et au point de vue de l'administration fiscale en matière d'exonération du précompte immobilier pour des biens qui ont une affectation particulière est dénuée de pertinence, selon la Région de Bruxelles-Capitale. En effet, en ce qui concerne cette exonération, ni la loi ni les travaux préparatoires n'établissent une distinction entre les biens immeubles qui sont ou non directement utilisés à une fin particulière. En l'espèce, tel est bien le cas.

La circonstance qu'un bâtiment est essentiel pour l'assemblée plénière serait par conséquent non pertinente. S'il devait néanmoins être considéré qu'il en est bien ainsi, alors la Région de Bruxelles-Capitale observe que la Maison des parlementaires flamands héberge aussi un espace pour visiteurs, un espace d'exposition, un espace de fitness et deux restaurants. Enfin, ce n'est pas parce que certains agents sont essentiels au bon fonctionnement du Parlement flamand que l'immeuble même dans lequel ces agents travaillent serait essentiel.

- B -

B.1. 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 établit une « taxe annuelle à charge des occupants d'immeubles bâtis situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et de titulaires de droits réels sur des immeubles non-affectés à la résidence » (article 2). Le mode de calcul de la taxe est déterminé à l'article 8 de l'ordonnance.

B.2. L'article 4, § 3*bis*, de l'ordonnance, tel qu'il a été inséré par l'ordonnance du 3 avril 2003, dispose :

« La taxe, dont question à l'article 8, n'est pas due pour les immeubles où se tiennent de manière régulière des séances plénières du parlement européen, d'une chambre fédérale, d'un conseil régional, d'un conseil de communauté, d'une assemblée de Commission communautaire, d'un conseil provincial, d'un conseil communal, d'un conseil de l'aide sociale ».

B.3.1. La question préjudicielle vise à demander à la Cour si cette disposition viole les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'elle créerait une différence de traitement injustifiée selon que, dans un immeuble d'un organe démocratiquement élu, des réunions plénières se tiennent effectivement ou non de manière régulière.

B.3.2. La Région de Bruxelles-Capitale objecte que la question préjudicielle ne distingue pas différentes catégories de personnes et que le redevable est le même pour les deux catégories d'immeubles, de sorte que le principe d'égalité ne saurait être violé.

B.3.3. Le contrôle d'une disposition au regard du principe d'égalité suppose une comparaison, en l'espèce entre, d'une part, les redevables tenus au paiement de la taxe régionale en cause pour un immeuble d'un organe démocratiquement élu où se tiennent des réunions plénières de manière régulière et, d'autre part, les redevables de cette même taxe régionale pour un immeuble d'un organe démocratiquement élu dans lequel des réunions

plénières ne se tiennent pas de manière régulière. Le constat qu'un même redevable peut relever des deux catégories ne saurait empêcher cette comparaison.

B.4. Les articles 10 et 11 de la Constitution ont une portée générale. Ils interdisent toute discrimination, quelle qu'en soit l'origine. Ils sont également applicables en matière fiscale, ce que confirme d'ailleurs l'article 172 de la Constitution, lequel fait une application particulière du principe d'égalité formulé à l'article 10.

B.5. Il appartient au législateur ordonnancier de désigner les redevables qui doivent bénéficier de l'exonération de la taxe en cause et d'établir dans quelle mesure ils doivent en bénéficier. Il n'appartient pas à la Cour de statuer sur l'opportunité ou le caractère souhaitable de cette exonération.

Les choix de société qui doivent être réalisés lors de la collecte et de l'affectation des ressources relèvent de la liberté d'appréciation du législateur. La Cour ne peut censurer de tels choix politiques et les motifs qui les fondent que s'ils reposent sur une erreur manifeste ou s'ils sont manifestement déraisonnables.

B.6. La taxe régionale instaurée par l'ordonnance du 23 juillet 1992 a pour objectif de procurer à la Région de Bruxelles-Capitale de « nouvelles ressources » et de « garantir le financement de la Région en restant, toutefois, attentif à la politique du logement » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, A-184/1, p. 2).

Le législateur ordonnancier a veillé à ce que cette taxe soit mise à charge des bénéficiaires des services offerts par les autorités bruxelloises, singulièrement dans les secteurs de la propreté, de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, A-183/2, p. 5; Compte rendu intégral, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 16 juillet 1992, n° 26, p. 791), c'est-à-dire à charge de ceux qui créent des « lieux de risques » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, A-183/2, p. 49).

Les propriétaires d'« immeubles développant une surface importante et qui ne sont pas affectés à la résidence » constituent l'une des catégories de redevables appelés à contribuer, par le paiement de cette taxe, au financement de la Région (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, A-184/1, p. 2). Il s'agit de propriétaires de « surfaces non affectées à la résidence [qui] ne peuvent être tenues pour un complément indispensable à l'habitat » (*ibid.*, p. 3), ou de « propriétaires d'immeubles, non destinés à l'habitat » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, A-183/2, p. 6).

B.7.1. Dans le cadre de l'instauration de la disposition d'exonération en cause, l'exposé des motifs rappelle tout d'abord le but de la taxe régionale :

« Le but de la taxe est de faire contribuer les propriétaires de grandes surfaces de bureau, d'usines, d'ateliers etc. au financement des dépenses générales de la Région. Un certain nombre d'exonérations à caractère social ont cependant été prévues en fonction de l'affectation de l'immeuble.

Ainsi, sont actuellement exonérés : les immeubles ou parties d'immeubles servant à l'enseignement et aux cultes, et, pour autant qu'aucun but de lucre n'y soit poursuivi, les immeubles affectés à l'usage d'hôpitaux, de dispensaires, à l'hébergement collectif de personnes âgées, à des activités culturelles ou sportives, à la garderie d'enfants ... » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 2002-2003, n° A-404/1, p. 2).

B.7.2. Le but de la nouvelle disposition d'exonération est ensuite exposé :

« Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale vise à introduire une nouvelle exonération qui se base exclusivement sur l'affectation de l'immeuble et s'aligne ainsi [sur les] exonérations sociales précitées; cette nouvelle exonération porte plus précisément sur les immeubles où des élus démocratiques siègent en réunion plénière afin d'y effectuer des travaux législatifs et réglementaires; dans de tels immeubles, les décisions ayant une incidence directe sur la vie quotidienne du citoyen (et par définition d'intérêt général) obtiennent un caractère officiel et légal, ce qui permet de les considérer comme symboles matériels d'Etat de droit » (*ibid.*, p. 2).

B.7.3. La nouvelle exonération n'a qu'une portée limitée, ainsi qu'il ressort, en conclusion, de la précision suivante :

« [Elle] se limite à l'immeuble où la réunion plénière d'un parlement ou d'un conseil élu démocratiquement est généralement et régulièrement organisée. L'immeuble où une réunion

plénière est organisée exceptionnellement (par exemple pour cause de travaux à la salle de réunion plénière habituelle) n'entre pas en ligne de compte pour être exonéré. En respect du principe d'égalité, les autres immeubles où les services administratifs des pouvoirs publics respectifs sont établis, où seules les réunions préparatoires de commission ou de simples réunions de travail se tiennent, où un gouvernement ou quelconques autres instances exécutives se réunissent, sont également exclus du champ d'application de cette ordonnance » (*ibid.*, p. 4).

B.8. Lorsqu'il instaure une exonération de taxe, le législateur ordonnancier peut, afin de ne pas mettre en péril le but initial de la taxe, limiter cette exonération aux catégories imposables qui réalisent le but de l'exonération de la manière la plus efficace.

Compte tenu du rôle central que la réunion plénière occupe dans un organe démocratiquement élu, il ne peut pas être considéré comme manifestement déraisonnable que le législateur ordonnancier ait limité l'exonération à ceux des immeubles occupés par des organes démocratiquement élus dans lesquels les réunions plénières se tiennent de manière régulière.

B.9. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 4, § 3*bis*, 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 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 constitutionnelle, à l'audience publique du 25 octobre 2012.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

M. Bossuyt