

Numéros du rôle : 324 et 348
Arrêt n° 67/92 du 12 novembre 1992

A R R E T

---

*En cause* : les recours en annulation de la loi du 15 mai 1991 portant confirmation de l'établissement et de la perception de centimes additionnels au précompte immobilier de la province de Brabant pour l'année 1988, introduits respectivement par Eric Mergam le 4 septembre 1991 et par Dominique Bastenier et Marianne Balleux le 16 décembre 1991.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. Wathelet et J. Delva, et des juges D. André, K. Blanckaert, L.P. Suetens, M. Melchior et L. François, assistée du greffier H. Van der Zwalmen, présidée par le président J. Wathelet,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

## I. *Objet des demandes*

Par requête du 1<sup>er</sup> septembre 1991 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 4 septembre 1991 et reçue au greffe le 5 septembre 1991, Eric Mergam, agissant en qualité de conseiller provincial et de contribuable, domicilié rue du Lombard 39D à 1000 Bruxelles, demande l'annulation de la loi du 15 mai 1991 portant confirmation de l'établissement et de la perception de centimes additionnels au précompte immobilier de la province de Brabant pour l'année 1988 publiée au *Moniteur belge* du 18 juin 1991.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 324 du rôle de la Cour.

Par requête du 13 décembre 1991 adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 16 décembre 1991 et reçue au greffe le 17 décembre 1991, Dominique Bastenier et Marianne Balleux, demeurant boulevard E. Machtens 157 à 1080 Bruxelles, demandent l'annulation de la loi du 15 mai 1991 précitée.

Cette affaire est inscrite sous le numéro 348 du rôle de la Cour.

## II. *La procédure*

### 1. *Dans l'affaire inscrite sous le numéro 324*

Par ordonnance du 5 septembre 1991, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la précitée loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite par lettres recommandées à la poste le 26 septembre 1991 remises aux destinataires les 27 et 30 septembre 1991, et le 1<sup>er</sup> octobre 1991.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 4 octobre 1991.

La province de Brabant, représentée par la députation permanente du conseil provincial, ayant élu domicile au cabinet de Me R. Tournicourt, avocat du barreau de Bruxelles, boulevard de la Cambre 33 à 1050 Bruxelles, a introduit un mémoire en intervention par lettre recommandée à la poste le 28 octobre 1991.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi rue de la Loi 16 à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 8 novembre 1991.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 3 décembre 1991 et remises aux destinataires les 4 et 5 décembre 1991.

Eric Mergam et le Conseil des ministres ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste, respectivement le 31 décembre 1991 et le 2 janvier 1992.

Par ordonnance du 7 février 1992, la Cour a prorogé jusqu'au 4 septembre 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

## 2. Dans l'affaire inscrite sous le numéro 348

Par ordonnance du 17 décembre 1991, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce de faire application des articles 71 et suivants de la prédite loi spéciale.

Le recours a été notifié conformément à l'article 76 de la loi spéciale susdite par lettres recommandées à la poste le 10 janvier 1992 remises aux destinataires le 13 janvier 1992.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale susdite a été publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 1992.

La province de Brabant, représentée par la députation permanente du conseil provincial, ayant élu domicile au cabinet de Me R. Tournicourt, avocat du barreau de Bruxelles, boulevard de la Cambre 33 à 1050 Bruxelles et Marguerite Mertens, domiciliée rue du Lombard 39D à 1000 Bruxelles, ont chacun introduit un mémoire en intervention par lettre recommandée à la poste, respectivement le 12 février 1992 et le 15 février 1992.

Le Conseil des ministres, représenté par le Premier ministre, dont le cabinet est établi rue de la Loi 16 à 1000 Bruxelles, a introduit un mémoire par lettre recommandée à la poste le 24 février 1992.

Copies de ces mémoires ont été transmises conformément à l'article 89 de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 28 février 1992 et remises aux destinataires le 2 mars 1992.

La province de Brabant, les requérants et Marguerite Mertens ont chacun introduit un mémoire en réponse par lettres recommandées à la poste, respectivement le 18 mars 1992, le 27 mars 1992 et le 27 mars 1992.

Par ordonnance du 25 mai 1992, la Cour a prorogé jusqu'au 4 septembre 1992 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

### 3. Dans les affaires inscrites sous les numéros 324 et 348

Par ordonnance du 24 mars 1992, la Cour a joint les affaires.

Conformément à l'article 100 de la loi organique du 6 janvier 1989, les affaires jointes sont examinées par le siège saisi le premier et les rapporteurs sont ceux qui, conformément à l'article 68, sont désignés pour la première affaire dont la Cour a été saisie.

Par ordonnance du 5 mai 1992, I. Pétry, président, s'étant déclarée empêchée en la présente affaire par suite de la proximité de la cessation de ses fonctions, il a été constaté qu'elle était remplacée dans ses fonctions par le juge J. Wathelet.

Par ordonnance du 5 mai 1992, la Cour a chargé les juges-rapporteurs de prendre les mesures d'instruction qui s'imposent concernant la recevabilité de l'intervention de la province de Brabant dans l'affaire inscrite sous le n° 348.

Un courrier a été adressé à l'avocat de la province de Brabant le 5 mai 1992. Par lettre du 14 mai 1992, cet avocat a fait parvenir à la Cour un extrait conforme du procès-verbal de la séance du 6 février 1992 de la députation permanente du conseil provincial du Brabant.

Par ordonnance du 13 mai 1992, la Cour a déclaré l'affaire en état et a fixé l'audience au 2 juin 1992.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties, et celles-ci et leurs avocats ont été avisés de la date de l'audience par lettres recommandées à la poste le 13 mai 1992 remises aux destinataires les 14 et 15 mai 1992, à l'exception des plis adressés à Dominique Bastenier et à Marianne Balleux; la date de remise de ces derniers plis n'est pas connue.

A l'audience du 2 juin 1992 :

- ont comparu :
  - . Eric Mergam;
  - . Marguerite Mertens, assistée de Me J.P. De Bandt et de Me R. Ergec, avocats du barreau de Bruxelles;
  - . Me R. Tournicourt, avocat du barreau de Bruxelles, pour la province de Brabant;
  - . Me M. Verdussen, avocat du barreau de Bruxelles, en nom personnel et *loco* Me P. Lambert, pour le Conseil des ministres;
- les juges M. Melchior et K. Blanckaert ont fait rapport;
- E. Mergam et les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

### III. *Objet de la loi entreprise*

La loi attaquée comporte deux articles.

L'article 1er dispose qu'« il sera perçu pour l'année budgétaire 1988, au profit de la province de Brabant, cinq cent trente centimes additionnels au précompte immobilier, dus pour les biens immobiliers situés sur le territoire de cette province ».

L'article 2 porte que « la présente loi sera applicable aux centimes additionnels de la province de Brabant, inclus dans les impositions établies en matière de précompte immobilier qui sont reprises dans un rôle pour l'exercice d'imposition 1988 et qui sont perçues par l'Etat en vertu du titre VII du Code des impôts sur les revenus ».

Cette loi fait suite à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 35.680 du 17 octobre 1990 qui a annulé, pour cause d'irrégularité commise dans la convocation du conseil provincial, la résolution du 28 avril 1988 par laquelle le conseil provincial du Brabant avait fixé à cinq cent trente le nombre des centimes additionnels au précompte immobilier pour l'année budgétaire 1988.

### IV. *En droit*

- A -

#### *L'intérêt des requérants*

A.1.1. Le requérant dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 324 expose qu'il justifierait de l'intérêt requis pour entreprendre la loi du 15 mai 1991 par sa qualité de conseiller provincial du Brabant et en tant que contribuable.

A.1.2. Les requérants dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 348 disent agir en qualité de contribuable, étant copropriétaires d'un immeuble sis à 1080 Bruxelles.

A.1.3.1. Selon la province de Brabant, le requérant dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 324 ne justifierait pas de l'intérêt requis. En invoquant sa qualité de conseiller provincial, il ferait état d'un intérêt fonctionnel, lequel ne serait jamais admissible devant la Cour ainsi qu'il résulterait de l'arrêt n° 8/90 du 7 février 1990. Sa qualité de contribuable soumis au précompte immobilier contesté ne serait pas établie à suffisance.

A.1.3.2. La province de Brabant formule le même grief en ce qui concerne la qualité de contribuable invoquée par les requérants dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 348. Cette qualité ne serait pas suffisamment établie.

A.2. Le requérant dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 324 invoque trois moyens; les requérants dans l'affaire inscrite au rôle sous le numéro 348 exposent la raison de leur demande sous un intitulé « Sur le fond ».

*Premier moyen invoqué dans l'affaire n ° 324*

A.3.1. Le premier moyen est rédigé comme suit :

« Le Conseil d'Etat a rendu le 17 octobre 1991 un arrêté annulant la résolution par laquelle le Conseil provincial du Brabant avait créé 530 centimes additionnels au précompte immobilier pour l'année budgétaire de 1988.

L'avis de la section de législation du Conseil d'Etat sur le projet de loi du 15 mai 1991 était que la substitution d'un impôt annulé par une loi porte atteinte à l'autorité de la chose jugée.

Il y a aussi le principe de l'autonomie provinciale en matière d'impôts.

La nécessité qui a été évoquée à la base de cette loi du 15 mai 1991 (mais qui n'a pas été reprise dans le texte de la loi) est d'une autre nature que celle envisagée par les constituants du Congrès national pour l'article 110 de la Constitution.

La loi doit déterminer les exceptions dont l'*expérience* démontrera la nécessité.

L'autonomie de la Province est une règle d'ordre public à laquelle il ne peut être renoncé. »

A.3.2. Selon le Conseil des ministres, le moyen contiendrait deux griefs, celui de porter atteinte à l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt du Conseil d'Etat du 17 octobre 1990, d'une part, et celui de méconnaître l'autonomie provinciale, d'autre part.

Le moyen serait irrecevable parce qu'en violation de l'article 6 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, il n'indiquerait pas et ne permettrait pas de déceler, en ce qui concerne l'autorité de la chose jugée, les dispositions constitutionnelles sur lesquelles il se fonde, et parce que l'autonomie provinciale ne ferait pas partie des dispositions constitutionnelles que la Cour peut utiliser comme normes de référence.

A.3.3. La province de Brabant relève que le moyen formulerait deux reproches, l'un portant sur l'autorité de la chose jugée, l'autre ayant trait à l'autonomie provinciale.

Elle fait valoir qu'une loi ne pourrait être annulée pour infraction à l'autorité de la chose jugée car il ne s'agirait pas en l'occurrence de la violation d'une norme visée à l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

En ce qui concerne le second reproche, elle soutient que le législateur n'aurait pas violé l'autonomie provinciale en matière d'impôt affirmée à l'article 110, § 3, de la Constitution. De toute façon, la Cour ne serait pas compétente pour annuler une loi du chef de la violation de cette disposition constitutionnelle.

A.3.4. Le Conseil des ministres déclare introduire un mémoire en réponse pour le cas où la Cour considérerait que le premier grief du premier moyen invoqué par le requérant, en dépit de toute indication en ce sens, devrait être interprété comme dénonçant une violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

Dans ce mémoire, le Conseil des ministres traite, à titre subsidiaire, des validations législatives. A son estime, celles-ci ne seraient pas forcément répréhensibles et devraient être admises dès le moment où, comme en l'espèce, elles seraient objectivement justifiables.

A.3.5.1. Dans son mémoire en réponse, le requérant demande de déclarer l'intervention de la province de Brabant irrecevable car elle émanerait de la seule députation permanente, laquelle agirait sur la base de l'article 106 de la loi provinciale. Selon le requérant, le recours en annulation ne serait pas dirigé contre la

province de Brabant, mais bien contre la loi du 15 mai 1991, de sorte que la députation permanente aurait dû être autorisée à intervenir, conformément à l'article 74 de la loi provinciale.

A.3.5.2. Quant au fond, le requérant dit s'appuyer sur l'ensemble de la Constitution, comme l'y autoriserait l'article 1er, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 qui viserait toutes les compétences de l'Etat. L'on ne pourrait donc réduire le moyen à la seule violation des articles 6, *6bis* ou 17 de la Constitution. Il serait d'ailleurs incontestable qu'il y aurait violation des articles 6, *6bis*, 94, 108 et 110 de la Constitution.

#### *Deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 324*

A.4.1. Le second moyen est formulé dans les termes suivants :

« Cette loi du 15 mai 1991 institue une *différence de traitement entre les citoyens* puisque les propriétaires d'immeubles situés dans le Brabant supporteront cet impôt tandis que les propriétaires d'immeubles situés dans les autres provinces ne le subiront pas. Une telle différence de traitement n'est pas conforme à l'article 6 de la Constitution. Il y a donc violation de règles constitutionnelles. »

A.4.2.1. Pour le Conseil des ministres, le grief soulevé par le requérant ne serait pas imputable à la norme attaquée, mais résulterait de normes plus générales dont la loi ne constituerait qu'une application. Plus spécialement, la faculté d'établir des centimes additionnels au précompte immobilier serait prévue à l'article 351 du Code des impôts sur les revenus. Le moyen porterait sur un acte autre que l'acte attaqué et, pour cette raison, il serait irrecevable.

A.4.2.2. Le Conseil des ministres affirme que la différenciation dénoncée répondrait à l'ensemble des exigences des articles 6 et *6bis* de la Constitution. Dès le moment où une collectivité politique se verrait confier des compétences, il paraîtrait normal qu'on lui fournisse les moyens - notamment financiers - d'exercer celles-ci. Il s'ensuivrait inéluctablement que la situation des contribuables différencierait selon la collectivité à laquelle ils sont rattachés. Plus généralement, sous l'angle des attributions provinciales, un citoyen d'une province ne serait pas forcément soumis aux mêmes règles que les citoyens des autres provinces. La Cour aurait déjà admis cette thèse, en ce qui concerne les Communautés et les Régions, dans l'arrêt n° 25/91 du 10 octobre 1991.

A.4.3. La province de Brabant soutient que la loi n'instaurerait aucune inégalité entre les propriétaires d'immeubles situés sur son territoire et les propriétaires d'immeubles situés dans d'autres provinces. Ces derniers devraient payer des centimes additionnels compte tenu de l'usage fait de l'autorisation portée par l'article 351 du Code des impôts sur les revenus.

Selon l'intervenante, le requérant ne démontrerait pas que les propriétaires d'immeubles situés dans les autres provinces que la province de Brabant seraient exonérés de centimes additionnels au précompte immobilier. Le fait que la base légale de l'établissement des centimes additionnels serait, d'une part, la loi et, d'autre part, le règlement provincial, ne constituerait pas une différence de traitement contraire à l'article 6 de la Constitution.

Le critère à la base de la distinction opérée entre les propriétaires d'immeubles résiderait dans le fait que l'impôt serait établi au profit de la province de Brabant; la limitation au territoire brabançon résulterait du principe de territorialité auquel la province de Brabant serait soumise dans ses règlements provinciaux.

L'annulation de la résolution du 28 avril 1988 instaurant des centimes additionnels pour l'année 1988 aurait placé la province devant un choix difficile pour suppléer à la perte de cette recette. Majorer, pour compenser l'absence de centimes additionnels en 1988, ceux de l'année 1991 aurait créé une inégalité entre les propriétaires de 1988 et les propriétaires de 1991. Instaurer d'autres impôts provinciaux aurait entraîné la même inégalité. Rembourser l'impôt indu après condamnation par les tribunaux civils n'aurait guère été plus équitable étant donné le petit nombre d'actions intentées. Le remboursement d'office aurait, pour sa part, entraîné des difficultés insurmontables si l'on considère que c'est l'administration des contributions directes qui est chargée du recouvrement de cet impôt. Le but poursuivi par le législateur aurait été d'éviter ces difficultés administratives et ces injustices en donnant une base juridique incontestable aux centimes additionnels au précompte immobilier pour l'année 1988.

Le moyen utilisé serait parfaitement proportionné à ce but vu qu'il n'aurait servi qu'à maintenir le statu quo, lequel répartirait de manière équilibrée sur les périodes imposables la contribution des propriétaires d'immeubles aux besoins financiers de la province de Brabant.

A.4.4. Dans son mémoire en réponse, le requérant soutient que ce seraient les conseillers provinciaux du Brabant qui auraient été privés de leur pouvoir en matière fiscale et non les conseillers provinciaux des autres provinces; de même, les contribuables soumis à la loi entreprise n'auraient pas bénéficié d'un règlement-taxe provincial établi en toute liberté par les mandataires provinciaux, à l'inverse des contribuables des autres provinces.

En réponse à l'argumentation du Conseil des ministres, le requérant fait valoir que si un citoyen d'une province n'est pas forcément soumis aux mêmes règles que les citoyens des autres provinces, ce serait après une délibération de ses représentants provinciaux qui connaîtraient les besoins de la population de la province concernée.

Selon le requérant, il ne serait pas exact d'affirmer, comme le ferait la province de Brabant, que tous les immeubles seraient frappés des mêmes centimes additionnels, la différence se situant uniquement, en 1988, au niveau de l'autorité qui aurait établi la taxe. A titre d'exemple, les centimes additionnels provinciaux se seraient élevés, en 1988, à quatre cent soixante dans la province d'Anvers.

Enfin, les objectifs du législateur manqueraient de clarté. Le législateur aurait dû laisser au conseil provincial le soin de rétablir le statu quo, à supposer que le statu quo ait été le but poursuivi, ce qui ne résulterait d'aucun texte. Il n'y aurait aucune justification objective et raisonnable au nombre de centimes additionnels retenu.

#### *Troisième moyen invoqué dans l'affaire n° 324*

A.5.1. Le troisième moyen est libellé comme suit :

« Les cours et tribunaux ont d'ores et déjà été saisis de demandes de restitution des centimes additionnels reconnus illégaux et ceci avant la date du 15 mai 1991 (...).

La Cour d'arbitrage ne pourrait-elle pas se prononcer sur la conformité de la loi incriminée aux dispositions constitutionnelles qui consacrent la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire ? »

A.5.2. Le Conseil des ministres est d'avis que le moyen ne pourrait être retenu pour les mêmes raisons que celles indiquées dans la réponse au premier moyen.



D'une part, le moyen n'indiquerait pas les dispositions constitutionnelles qui seraient méconnues. D'autre part, en vertu de l'article 107<sup>ter</sup> de la Constitution, les attributions de la Cour seraient limitées aux articles 6, 6<sup>bis</sup> et 17 de la Constitution ainsi qu'aux règles de répartition de compétence entre l'Etat, les Communautés et les Régions.

A.5.3. La province de Brabant fait observer que la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire ne feraient pas partie des dispositions déterminant les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions au sens de l'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

A.5.4. Dans son mémoire en réponse, le requérant dit avoir indiqué dans la requête les dispositions constitutionnelles dont la violation serait invoquée dans le troisième moyen. Il s'agirait de la séparation des pouvoirs et de l'indépendance du pouvoir judiciaire qui seraient garanties par la Constitution.

#### *Moyen invoqué dans l'affaire n° 348*

A.6.1. Sous l'intitulé « Sur le fond », les requérants dans l'affaire n° 348 exposent que la loi du 15 mai 1991 créerait une différence de traitement entre les citoyens puisqu'elle ne viserait que les propriétaires d'immeubles situés dans la province de Brabant. Cette différence de traitement serait contraire à l'article 6 de la Constitution; elle ne serait pas justifiée de manière objective et raisonnable compte tenu des buts poursuivis par le législateur. Ceux-ci méconnaîtraient l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt du Conseil d'Etat qui a annulé la résolution du conseil provincial du Brabant du 28 avril 1988, d'une part, et l'autonomie provinciale définie par les articles 110, § 3, et 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution, d'autre part.

Selon les requérants, on ne pourrait soutenir que la loi aurait été prise en conformité du deuxième alinéa de l'article 110, § 3, de la Constitution qui autorise le législateur à déterminer, en matière d'impôts provinciaux, les exceptions dont la nécessité est démontrée. Cette dérogation à l'autonomie provinciale, jadis formulée sous l'article 110, alinéa 4, de la Constitution, aurait été prévue par le Constituant de 1831 pour habiliter, dans des cas exceptionnels, l'autorité de tutelle à *établir* des impositions provinciales. La loi du 15 mai 1991 ne serait pas contraire au texte même de l'article 108 de la Constitution. Elle porterait toutefois une exception au principe de l'autonomie provinciale fondée sur une nécessité d'une autre nature que celle envisagée par le Constituant, comme le Conseil d'Etat l'aurait relevé dans son avis rendu le 25 janvier 1991 sur l'avant-projet de loi. La loi entreprise n'aurait pas pour objet l'établissement d'un impôt; elle rétablirait un impôt annulé.

D'autre part, la loi du 15 mai 1991 ne trouverait pas de justification constitutionnelle dans l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution qui permet l'intervention du pouvoir législatif dans les affaires provinciales et dans les affaires communales pour empêcher que l'intérêt général ne soit blessé. L'article 108 de la Constitution aurait été mis en oeuvre par les articles 86 à 89 et 125 de la loi provinciale; ces dispositions ne prévoiraient pas la possibilité pour le législateur de se substituer à l'autorité provinciale pour créer une taxe au profit d'une province.

A.6.2. Le Conseil des ministres est d'avis que les considérations émises par les requérants dans leur requête en annulation paraîtraient pouvoir être ordonnées en quatre moyens distincts.

Le premier moyen serait pris de la violation de l'article 6 de la Constitution et porterait sur la différence de traitement opérée entre les citoyens selon qu'ils sont ou ne sont pas propriétaires d'immeubles situés dans la province de Brabant. A l'encontre de ce moyen, le Conseil des ministres développe une argumentation semblable à celle qu'il a exposée pour réfuter le deuxième moyen dans l'affaire n° 324.

Le deuxième moyen poserait le problème des validations législatives. Selon le Conseil des ministres, le législateur n'aurait pas entendu donner une base légale à un impôt irrégulier en soi; il aurait remédié à la validité externe de l'impôt qui seule aurait été mise en cause. L'intervention du législateur poursuivrait des buts légitimes comme indiquerait l'exposé des motifs du projet de loi : l'inaction du législateur aurait conduit à des difficultés administratives et à des situations discriminatoires.

Les troisième et quatrième moyens seraient respectivement pris de la violation de l'article 110, § 3, et 108, alinéa 2, 2°, de la Constitution. La Cour ne serait pas compétente pour connaître de tels moyens.

A.6.3. La province de Brabant soutient, comme elle l'avait fait dans l'affaire n° 324, que la circonstance que les centimes additionnels trouveraient leur base légale dans la loi plutôt que dans le règlement provincial ne serait en rien contraire au principe d'égalité.

En outre, les requérants établiraient à tort un lien entre, d'une part, la nécessité de justifier chaque distinction et, d'autre part, les principes de l'autorité de la chose jugée et de l'autonomie provinciale. A son avis, le principe d'égalité commanderait qu'une justification objective et raisonnable soit donnée au *critère* de la distinction utilisé, en l'espèce celui d'être propriétaire d'un immeuble situé sur le territoire de la province. L'autorité de la chose jugée et l'autonomie provinciale seraient étrangères à la question, n'étant ni l'une ni l'autre retenue comme critère de distinction par la loi du 15 mai 1991.

A.6.4. Marguerite Mertens a introduit un mémoire sur la base de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Elle y dit justifier de l'intérêt requis du fait qu'elle aurait acquitté les centimes additionnels au précompte immobilier prévus en 1988 pour les immeubles sis dans la province de Brabant.

Dans ce mémoire, elle affirme reprendre à son compte comme moyen unique l'ensemble des arguments développés par les requérants. Elle fait aussi valoir que l'article 110 de la Constitution prévoirait que le législateur pourrait supprimer des impositions provinciales et non qu'il pourrait décider à la place des provinces.

A.6.5. La province de Brabant conteste, dans son mémoire en réponse, que l'intervenante Mertens justifierait de l'intérêt requis. L'intervenante Mertens citerait la localisation de l'immeuble dont elle serait propriétaire, le montant des centimes additionnels provinciaux payés en 1988 ainsi que l'article du rôle, mais resterait en défaut de produire l'avertissement-extrait de rôle.

Quant à l'argumentation de l'intervenante Mertens, la province de Brabant fait observer que la Cour ne serait pas compétente pour sanctionner une violation des articles 108 et 110 de la Constitution.

A.6.6. Dans son mémoire en réponse, l'intervenante Mertens dit que la requête devrait s'analyser comme comportant quatre moyens.

Le premier moyen serait pris de la violation de l'article 6 de la Constitution en tant que la loi du 15 mai 1991 créerait une différence de traitement entre citoyens en ne visant que les propriétaires d'immeubles situés dans le Brabant.

C'est à tort, selon l'intervenante, que le Conseil des ministres contesterait la recevabilité de ce moyen au motif que la loi entreprise ne serait que l'application d'une norme plus générale, en l'occurrence l'article 351 du Code des impôts sur les revenus. Ledit article attribuerait le pouvoir d'établir des centimes additionnels au précompte immobilier non pas au législateur national mais bien aux « provinces, agglomérations et communes ». Loin d'être une application de l'article 351 du Code des impôts sur les

revenus, la loi du 15 mai 1991 dérogerait à cet article en établissant, en lieu et place des autorités provinciales compétentes, des centimes additionnels au profit de la province de Brabant.

L'intervenante considère ensuite l'argumentation du Conseil des ministres selon laquelle il serait normal que la situation des contribuables diffère d'après la collectivité à laquelle ils sont rattachés. De l'avis de l'intervenante, le raisonnement du Conseil des ministres serait pertinent au cas où l'impôt établi par la loi attaquée s'analyserait en un impôt provincial. En l'espèce, l'impôt litigieux n'aurait pas été établi par les autorités provinciales, mais bien par le législateur national au mépris des principes constitutionnels relatifs à l'autonomie provinciale et au pouvoir fiscal de l'autorité nationale. Dans sa substitution inconstitutionnelle à l'autorité provinciale, le législateur aurait méconnu le principe d'égalité.

Le deuxième moyen ferait valoir que la loi entreprise s'analyserait en une validation législative d'un acte annulé par le Conseil d'Etat, au mépris des articles 6 et *6bis* de la Constitution en ce que cette validation aurait pour effet de priver arbitrairement une catégorie de citoyens du bénéfice du recours juridictionnel institué par l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat. Selon l'intervenante, une validation législative ne pourrait se justifier que par des circonstances extrêmement graves et impérieuses, qui feraient défaut en l'espèce.

Quant à l'argumentation tirée du fait que le Conseil d'Etat aurait annulé la résolution du conseil provincial pour vice de forme et non pour vice de fond, il y aurait lieu de se demander si la distinction présenterait quelque intérêt compte tenu de la gravité - absence de convocation - du vice de forme sanctionné. En toute hypothèse, la distinction serait dénuée de pertinence pour apprécier la constitutionnalité d'une validation législative puisqu'une catégorie de citoyens resterait toujours privée de la garantie essentielle qu'offrirait le recours juridictionnel.

Enfin, les conséquences que l'exécution de l'arrêt du Conseil d'Etat entraînerait, dénoncées par le Conseil des ministres et la province de Brabant, à les supposer établies, seraient inhérentes à toute annulation en matière fiscale.

Selon l'intervenante, le troisième moyen serait pris de la violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution en combinaison notamment avec l'article 110 de la Constitution.

Dans le quatrième moyen serait invoquée la violation de l'article 108, alinéa 2, *2*, de la Constitution conjointement avec celle des articles 6 et *6bis* de la Constitution.

A.6.7. Dans leur mémoire en réponse, les requérants soutiennent que l'intervention de la province de Brabant devrait être rejetée pour deux raisons. La première consisterait dans le fait qu'en violation de l'article 74 de la loi provinciale, la députation permanente n'aurait pas été autorisée à intervenir. La seconde résulterait de la circonstance que la décision d'intervenir aurait été prise quelque deux mois avant la requête introductive, de sorte que l'article 7 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 n'aurait pas été respecté.

Les requérants font valoir, en ce qui concerne la recevabilité de leur moyen, que la loi du 15 mai 1991 établirait des centimes additionnels exclusivement pour les habitants de la province de Brabant. Le recours viserait à l'annulation de cette loi; il ne serait nullement dirigé contre l'article 351 du Code des impôts sur les revenus ni contre le pouvoir de chaque province d'établir, en toute autonomie, des centimes additionnels au précompte immobilier.

Selon les requérants, la différence de traitement entre les habitants de la province de Brabant et les habitants des autres provinces ne serait pas justifiée de façon objective et raisonnable dans la mesure où le seul but de la loi serait de rendre inopérante l'autorité de la chose jugée, valant *erga omnes*, qui s'attache aux arrêts du Conseil d'Etat.

Ils précisent, relativement à la question des validations législatives, que ce ne serait pas uniquement une règle de procédure qui serait en cause, mais bien le respect des prérogatives des conseillers provinciaux auxquelles le législateur aurait toujours attaché une attention particulière en matière financière, comme en témoigneraient les délais de convocation plus longs fixés pour ces matières. L'intervention du législateur ne pourrait jamais remédier au vice d'illégalité affectant la délibération annulée dans la mesure où le conseil provincial ne serait pas appelé à renouveler son consentement à l'impôt au terme d'une procédure régulière.

Les requérants ajoutent que le Constituant n'aurait jamais voulu la situation née de la loi entreprise, ainsi que le Conseil d'Etat l'aurait rappelé dans son avis du 25 janvier 1991.

Enfin, les difficultés matérielles invoquées ne constitueraient pas des arguments péremptoires pour violer les principes qui régissent le fonctionnement des institutions locales. En outre, ces difficultés n'auraient pas la gravité que leur prêteraient le Conseil des ministres et la province de Brabant.

**- B -**

*Sur la recevabilité des recours et des interventions*

B.1.1. La province de Brabant conteste la recevabilité des deux recours ainsi que de l'intervention de Marguerite Mertens. Les requérants et Marguerite Mertens, qui fondent leur intérêt à agir ou à intervenir sur leur qualité de contribuable soumis à l'impôt levé par la norme litigieuse, resteraient en défaut d'établir à suffisance cette qualité.

La recevabilité de l'intervention de la province de Brabant est elle-même mise en cause par les requérants. Dans l'affaire n° 324, le requérant Mergam fait grief à cette intervention d'avoir été décidée par la seule députation permanente alors que, selon lui, la députation permanente n'aurait pu intervenir qu'après autorisation du conseil provincial. Le même reproche est formulé par les requérants Bastenier et Balleux à propos de l'intervention faite dans l'affaire n° 348. En outre, l'inventaire des pièces joint au mémoire en intervention dans l'affaire n° 348 montrerait que l'intervention aurait été décidée avant l'introduction du recours.

B.1.2. L'introduction d'un mémoire en intervention par une députation permanente, sur la base de l'article 87, § 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, ne tombe pas dans le champ d'application de l'article 74 de la loi provinciale, lequel prescrit qu'une autorisation préalable du conseil provincial est requise avant d'introduire une action en justice relative aux biens de la province. Donc, une députation permanente a qualité pour intervenir devant la Cour comme organe de la personne de droit public que constitue une province. L'exception d'irrecevabilité tirée de l'absence d'autorisation du conseil provincial, manque en droit.

En application de l'article 7 de la loi spéciale précitée, la Cour a demandé à la province de Brabant de fournir la preuve de sa décision d'intervenir dans l'affaire n° 348, la pièce jointe au mémoire en intervention étant relative au recours introduit par Eric Mergam. Par courrier du 14 mai 1992, la province de Brabant a fait parvenir à la Cour un extrait du procès-verbal de la séance de la députation permanente du conseil provincial du 6 février 1992 d'où il appert que la députation permanente a décidé, à cette date, d'intervenir dans la procédure mue par Dominique Bastenier et Marianne Balleux. L'avis prescrit par l'article 74 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 ayant été publié au *Moniteur belge* du 16 janvier 1992, la décision d'intervenir a été prise dans le délai prévu à l'article 87, § 2, de ladite loi.

De ce qui précède, il résulte que l'intervention de la province de Brabant est recevable dans les deux affaires.

B.1.3. Le contribuable, soumis à l'impôt levé par la norme litigieuse, justifie de l'intérêt requis pour en poursuivre l'annulation.

Eric Mergam, requérant dans l'affaire n° 324, établit à suffisance sa qualité de contribuable soumis aux centimes additionnels au précompte immobilier fixés par la loi attaquée. Il justifie donc de l'intérêt requis.

Le requérant Mergam justifiant de l'intérêt requis pour entreprendre, en sa qualité de contribuable, la loi du 15 mai 1991, il n'y a pas lieu de vérifier s'il justifierait en outre de l'intérêt requis pour entreprendre cette même loi en une autre qualité.

Dominique Bastenier et Marianne Balleux, requérants dans l'affaire n° 348, ainsi que Marguerite Mertens, intervenante dans ladite affaire, établissent à suffisance leur qualité de contribuable soumis aux centimes additionnels au précompte immobilier fixés par la loi attaquée. Ils justifient de l'intérêt requis.

#### *Au fond*

#### *Sur la recevabilité et l'étendue des moyens*

B.2.1. Le premier moyen invoqué dans l'affaire n° 324 est pris de la violation de l'autorité de la chose jugée et de l'autonomie provinciale; le troisième moyen dénonce une atteinte portée à la séparation des pouvoirs et à l'indépendance du pouvoir judiciaire. Selon le Conseil des ministres et la province de Brabant, ces moyens échapperaient à la compétence de la Cour ou seraient irrecevables parce qu'imprécis.

B.2.2. L'article 1er de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage dispose :

« La Cour d'arbitrage statue, par voie d'arrêt, sur les recours en annulation, en tout ou en partie, d'une loi, d'un décret ou d'une règle visée à l'article 26bis de la Constitution pour cause de violation :

- 1° des règles qui sont établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci pour déterminer les compétences respectives de l'Etat, des Communautés et des Régions; ou
- 2° des articles 6, *6bis* et 17 de la Constitution. »

La Cour n'est pas compétente pour examiner les premier et troisième moyens invoqués dans l'affaire n° 324, moyens qui invoquent l'article 110 de la Constitution, l'autorité de la chose jugée, la séparation des pouvoirs et l'indépendance du pouvoir judiciaire sans qu'aucune violation des articles 6 et *6bis* de la Constitution soit alléguée.

B.3.1. Le deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 324 et le moyen invoqué dans l'affaire n° 348 sont pris de la violation de l'article 6 de la Constitution. D'après le Conseil des ministres, ces moyens seraient irrecevables au motif qu'ils seraient en réalité dirigés contre une autre norme que celle entreprise; ils mettraient en cause l'article 351 du Code des impôts sur les revenus.

B.3.2. Les moyens en question tendent à l'annulation de la loi du 15 mai 1991 portant confirmation de l'établissement et de la perception de centimes additionnels au précompte immobilier de la province de Brabant pour l'année 1988. La disposition portée par l'article 351 du Code des impôts sur les revenus, si elle interdit aux provinces, aux agglomérations et aux communes de lever des taxes analogues à celles contenues dans ledit Code, permet cependant à ces pouvoirs locaux de percevoir, par dérogation au principe qu'elle établit, des centimes additionnels au précompte immobilier. La loi entreprise présente un rapport avec cette disposition parce qu'elle y déroge en établissant elle-même des centimes additionnels provinciaux au précompte immobilier.

Le deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 324 et le moyen invoqué dans l'affaire n° 348 portent sur la disposition attaquée et non sur l'article 351 du Code des impôts sur les revenus; pris de la violation de l'article 6 de la Constitution, ils sont recevables.

B.4.1. Le Conseil des ministres et l'intervenante Mertens considèrent que le moyen articulé dans l'affaire n° 348 devrait s'analyser en quatre moyens distincts qui seraient pris de la violation non seulement de l'article 6 de la Constitution, mais aussi de son article *6bis*.

B.4.2. Il apparaît clairement des requêtes que les requérants font grief à la loi du 15 mai 1991 d'établir une différence de traitement entre les citoyens en ce que ladite loi ne vise que les propriétaires d'immeubles situés dans la province de Brabant. Selon les requérants, cette différence de traitement serait contraire à l'article 6 de la Constitution car elle ne serait pas susceptible de justification objective et raisonnable.

Les considérations émises par le Conseil des ministres et par l'intervenante Mertens à propos des moyens que les requérants auraient formulés en dehors du moyen ci-dessus rappelé et les argumentations tirées par les mêmes parties de la violation de l'article *6bis* de la Constitution - laquelle n'est invoquée ni dans les requêtes ni dans un mémoire visé à l'article 85 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 - sont étrangères au présent débat.

*Sur le deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 324 et sur le moyen unique invoqué dans l'affaire n° 348*

B.5.1. Selon le deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 324 et le moyen unique invoqué dans l'affaire n° 348, la loi entreprise violerait l'article 6 de la Constitution en ce qu'elle vise les propriétaires d'immeubles sis dans la province de Brabant et non les propriétaires d'immeubles situés dans d'autres provinces. Les requérants dans l'affaire n° 348 précisent que la différence de traitement ainsi opérée entre les propriétaires d'immeubles ne serait pas susceptible de justification compte tenu des buts poursuivis par le législateur. Ces buts méconnaîtraient le principe de l'autonomie provinciale défini par les articles 108, alinéa 2, 2°, et 110, § 3, de la Constitution ainsi que l'autorité de la chose jugée attachée à l'arrêt du Conseil d'Etat n° 35.680 du 17 octobre 1990.

Les



requérants Bastenier et Balleux ajoutent que la loi attaquée ne trouverait de justification constitutionnelle ni dans l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution ni dans l'article 110, § 3, alinéa 2, de la Constitution.

B.5.2. Les règles constitutionnelles de l'égalité des Belges et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes, pour autant que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable. L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause. Le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.6. Lorsqu'un acte réglementaire est annulé pour vice de forme, c'est normalement à l'autorité qui a adopté cet acte qu'il appartient de le refaire, en respectant les règles de forme qu'elle avait méconnues. En l'espèce, le législateur a entendu porter remède à l'impossibilité légale dans laquelle se trouvait la province de Brabant de refaire l'acte annulé, c'est-à-dire d'adopter en 1990 ou en 1991 un règlement rétroagissant en 1988.

De plus, le législateur a entendu, ce faisant, remédier aux difficultés financières et administratives qu'aurait entraînées pour la province de Brabant cette impossibilité de réfection de l'acte annulé, les centimes additionnels perçus en 1988 étant privés de base juridique et devant dès lors faire l'objet d'un remboursement, ce qui eût placé la province de Brabant dans une situation très difficile.

En l'espèce, l'objectif poursuivi par le législateur n'est pas illégitime.

B.7.1. Il reste à vérifier si le procédé utilisé par le législateur ne porte pas atteinte, par ses effets, aux principes fondamentaux de l'ordre juridique belge invoqués par les requérants.

B.7.2. Pour donner une base juridique aux centimes additionnels au précompte immobilier effectivement perçus en 1988 pour le compte de la province de Brabant, le législateur avait le choix entre trois techniques, celle de la validation par confirmation pure et simple de l'acte annulé, celle de la validation par substitution d'une norme législative, celle de la validation par habilitation expresse permettant à la province de Brabant d'adopter, en 1991, un règlement fiscal rétroagissant en 1988. Le législateur a opté pour la technique de validation par substitution. Il n'appartient pas à la Cour de statuer sur l'opportunité du procédé retenu par le législateur.

Il résulte de cette validation un traitement différencié des propriétaires de biens immobiliers selon que ces biens sont situés en province de Brabant ou dans une autre province du Royaume puisque, dans le premier cas, les centimes additionnels en cause sont établis par une loi particulière et, dans le second, par un acte du conseil provincial.

B.8. Selon les requérants, le traitement différencié dont font l'objet, par la loi attaquée, les propriétaires de biens immobiliers situés en Brabant serait injustifié en raison de ses effets en ce que la loi attaquée porterait atteinte, d'une part, à l'autonomie provinciale, d'autre part, à l'autorité de chose jugée s'attachant aux arrêts d'annulation du Conseil d'Etat.

B.9.1. En ce qui concerne l'argument tiré de l'autonomie provinciale, il y a lieu de prendre en considération les articles 108 et 110 de la Constitution.

B.9.2. L'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution envisage expressément la possibilité de l'intervention du pouvoir législatif pour empêcher que l'intérêt général soit blessé du fait de l'action ou de l'inaction des institutions provinciales.

Le législateur a pu à bon droit considérer que l'intérêt général aurait été blessé en province de Brabant en raison de l'impossibilité pour les institutions de celle-ci de procéder de façon autonome à la réfection de l'acte annulé et de l'obligation, résultant pour elles de cette impossibilité, de rembourser les centimes additionnels perçus.

L'intervention du législateur trouve ainsi un premier fondement dans l'article 108, alinéa 2, 6°, de la Constitution.

B.9.3. De façon plus directe, en matière fiscale, l'article 110, § 3, de la Constitution, après avoir établi le principe selon lequel « aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par la province que par une décision de son conseil », dispose en son alinéa 2 que « la loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

Les requérants rappellent à juste titre que la disposition relative aux exceptions dont la nécessité est démontrée remonte à l'établissement de la Constitution et qu'elle n'a connu, lors des diverses révisions constitutionnelles, que des modifications de forme et de numérotation. Formulée à l'époque sous l'alinéa 4 de l'article 110 de la Constitution, la disposition concernait alors aussi bien les impositions provinciales que communales. Ces deux impositions font aujourd'hui l'objet de deux paragraphes distincts de l'article 110 de la Constitution; la disposition examinée se trouve inscrite aussi dans le paragraphe relatif aux impositions communales.

La disposition permettant l'intervention du législateur en matière d'impositions locales provient d'un amendement déposé et adopté dans la séance du Congrès national du 27 janvier 1831. L'auteur de l'amendement, M. Le Grelle, devait le justifier dans les termes suivants : « Avec l'article tel qu'il est conçu (...), la loi ne pourra pas imposer la

commune pour contribuer à certaines charges qui lui sont particulières, telles que celle de l'entretien des enfants trouvés, des mendiants, des estropiés » (Huyttens, E., *Discussions du Congrès national*, Bruxelles, 1844, T. II, p. 281). La justification de l'amendement n'emporte pas les conséquences qu'en tirent les requérants, à savoir que la disposition constitutionnelle n'autoriserait l'intervention du législateur que dans le seul cas de l'abstention de la province.

L'article 110, § 3, alinéa 2, de la Constitution a une portée plus large : il permet au législateur de se substituer aux autorités provinciales lorsqu'il estime que l'intérêt général le commande, par exemple, au cas où les principes de l'annualité et de la non-rétroactivité de l'impôt font obstacle à ce que ces autorités lèvent un impôt destiné au financement d'activités provinciales. Au demeurant, on se trouve en l'espèce dans une hypothèse où la province est tenue de s'abstenir, par l'effet des règles générales s'appliquant aux institutions provinciales, de sorte que l'intervention du législateur a pu être motivée par la nécessité démontrée de déroger à ces règles.

La loi attaquée trouve ainsi dans l'article 110, § 3, alinéa 2, de la Constitution un deuxième fondement.

B.10. L'acte législatif litigieux trouve son fondement dans les articles 108 et 110 de la Constitution et ne peut dès lors porter atteinte de façon injustifiée à l'autonomie provinciale.

B.11.1. Les requérants allèguent par ailleurs que la loi attaquée porterait atteinte au principe général de l'autorité de chose jugée dont bénéficient les arrêts du Conseil d'Etat.

L'autorité de chose jugée ne signifie pas que la matière réglée par un acte annulé ne pourrait plus faire à nouveau l'objet d'une décision ou d'un règlement. Au contraire, les exigences du bon fonctionnement des services publics impliquent bien souvent la

réfection de l'acte annulé, étant entendu que cet acte doit être exempt des vices constatés par le Conseil d'Etat.

En l'espèce, cette réfection n'a pas été opérée par l'auteur de l'acte annulé, mais la substitution du législateur aux autorités provinciales trouve sa justification dans les articles 108 et 110 de la Constitution.

Ce faisant, le législateur n'a pas entendu mettre en échec l'action du Conseil d'Etat ou méconnaître l'arrêt n° 35.680 du 17 octobre 1990. Il a voulu porter remède, en procédant lui-même à la réfection de l'acte annulé, aux difficultés rencontrées par la province de Brabant et assurer le bon fonctionnement de cette province ainsi que des institutions qui en dépendent.

B.11.2. Par ailleurs, la circonstance que les citoyens ne disposeront pas, en l'espèce, à l'égard de l'acte de réfection des mêmes garanties juridictionnelles que celles dont ils ont bénéficié à l'égard de l'acte annulé est objectivement justifiée; elle tient à la différence que le Constituant a établie en matière de contrôle de validité des normes entre les actes législatifs et les actes de nature administrative.

B.12. Il résulte de ce qui précède que le deuxième moyen invoqué dans l'affaire n° 324 et le moyen unique invoqué dans l'affaire n° 348 ne sont pas fondés et que les recours doivent être rejetés.

Par ces motifs,

La Cour

rejette les 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 12 novembre 1992, par le siège précité dans lequel les juges L.P. Suetens et M. Melchior, légitimement empêchés, ont été remplacés pour le présent prononcé respectivement par les juges L. De Grève et Y. de Wasseige.

Le greffier,

Le président,

H. Van der Zwalmen

J. Wathelet