

Numéros du rôle : 2883 et 2895
Arrêt n° 185/2004 du 16 novembre 2004

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 30, § 2, du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, avant sa modification par le décret du 18 mai 1999, posées par la Cour d'appel de Gand.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents A. Arts et M. Melchior, et des juges R. Henneuse, L. Lavrysen, J.-P. Snappe, E. Derycke et J. Spreutels, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président A. Arts,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet des questions préjudicielles et procédure*

a. Par arrêt du 16 décembre 2003 en cause de la Région flamande contre M. Smitz-Fransoo, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 2 janvier 2004, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 30, § 2, du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, dans la version antérieure à l'insertion d'un alinéa 2 par l'article 2 du décret du Parlement flamand du 18 mai 1999, viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution 1994 en ce qu'il dispose qu'une habitation est réputée désaffectée lorsqu'elle n'a pas servi effectivement d'habitation pendant au moins 12 mois consécutifs sans distinguer en fonction de la raison pour laquelle elle n'a pas servi d'habitation et plus précisément sans distinguer l'hypothèse où cette situation est indépendante de la volonté du titulaire d'un des droits réels énumérés à l'article 27, § 1er, du même décret, comme, en l'espèce, lorsque le titulaire du droit réel donne l'habitation en location comme espace d'habitation et que le locataire, en infraction aux dispositions du contrat de bail et indépendamment de la volonté du titulaire précité, n'utilise pas effectivement cette habitation en conformité avec la fonction d'habitation ? »

b. Par arrêt du 13 janvier 2004 en cause de D. Deruelle et autres contre la Région flamande, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 26 janvier 2004, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 30, § 2, du décret du Conseil flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, dans sa version antérieure à l'adjonction d'un alinéa 2 par l'article 2 du décret du Parlement flamand du 18 mai 1999, viole-t-il les articles 10, 11 et 172 de la Constitution 1994, compte tenu du but visé par le décret précité, en ce qu'il dispose qu'une habitation est réputée être désaffectée lorsqu'elle n'a pas servi effectivement d'habitation pendant au moins 12 mois consécutifs et qu'une habitation qui, comme en l'espèce, est effectivement utilisée à des fins commerciales est donc réputée être désaffectée (et taxable) ? »

Ces affaires, inscrites sous les numéros 2883 et 2895 du rôle de la Cour, ont été jointes.

D. Deruelle, demeurant à 8300 Knokke-Heist, Roggelaan 2, M.-C. Inslegers, demeurant à 8310 Bruges, Paallanden, et J. Inslegers, demeurant à 8000 Bruges, Ridderstraat 19, d'une part, et le Gouvernement flamand, d'autre part, ont introduit un mémoire et un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 22 septembre 2004 :

- ont comparu :

. Me E. Jacobowitz, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me F. Dinneweth, avocat au barreau de Bruges, pour D. Deruelle, M.-C. Inslegers et J. Inslegers;

. Me B. Staelens, avocat au barreau de Bruges, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs E. Derycke et R. Henneuse ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- les affaires ont été mises en délibéré.

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

II. *Les faits et les procédures antérieures*

Dans l'affaire n° 2883, l'intimée devant la juridiction *a quo* a donné en location un bien qui, selon le contrat de bail, se compose, pour deux tiers, d'un immeuble à usage commercial et, pour un tiers, d'une habitation. En dépit du contrat de bail, qui dispose explicitement que le preneur ne peut modifier la nature ou la destination du bien loué, la partie du bien destinée au logement a été utilisée pour une exploitation commerciale, ce qui fait que cet usage a été considéré comme une désaffectation, en vertu de l'article 30, § 2, du décret du 22 décembre 1995 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 », et que le bien a été soumis à une taxe d'inoccupation. La réclamation de l'intimée devant la juridiction *a quo* a été rejetée le 7 juillet 1999 par le fonctionnaire délégué, à la suite de quoi l'intimée a porté l'affaire devant le Tribunal de première instance de Gand. Par jugement du 11 octobre 2001, le Tribunal a déclaré l'action fondée, considérant qu'il ne pouvait être question d'une inoccupation, puisque l'immeuble était loué à des fins commerciales. La Région flamande a fait appel de ce jugement. Le 23 décembre 2003, la Cour d'appel de Gand a posé la question préjudicielle citée plus haut.

Dans l'affaire n° 2895, une taxe d'inoccupation a été réclamée aux parties requérantes devant la juridiction *a quo* pour le premier étage d'un bâtiment dont le rez-de-chaussée était utilisé pour des activités économiques. Les parties requérantes ont, par citation du 4 août 1998, intenté une action contre cette taxation auprès du Tribunal de première instance de Bruges. Par jugement du 28 mai 2001, les requérants ont été déboutés. Ils ont alors fait appel de ce jugement. Le 13 janvier 2004, la Cour d'appel de Gand a rendu un arrêt dans lequel elle constate que le premier étage n'a pas été utilisé conformément à sa fonction d'habitation mais à des fins commerciales et dans lequel elle pose la question préjudicielle citée plus haut.

III. *En droit*

- A -

Mémoires des appelants devant la juridiction a quo dans l'affaire n° 2895

A.1. Les appelants devant la juridiction *a quo* dans l'affaire n° 2895 font valoir que lorsque la taxe d'inoccupation est appliquée à des habitations qui sont bien entretenues et ne sont pas réellement inoccupées mais sont seulement utilisées d'une manière non conforme à la fonction d'habitation, cette taxe n'est pas adéquate à l'objectif poursuivi, qui est d'éviter l'inoccupation et l'abandon, et les moyens utilisés ne sont pas proportionnés à l'objectif poursuivi. Ceci serait également attesté par le fait que le décret du 18 mai 1999 « modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 » a complété l'article 30, § 2, du décret du 22 décembre 1995 par une disposition en vertu de laquelle toute autre fonction impliquant l'usage effectif et non occasionnel de l'habitation est assimilée à la fonction de logement.

A.2. Selon les appelants devant la juridiction *a quo*, leur situation est comparable à celle de propriétaires d'habitations inoccupées mais bien entretenues qui, en vertu de l'article 257 du Code des impôts sur les revenus 1992, n'obtiendraient pas la réduction du précompte immobilier dans la Région flamande, ce qui, selon l'arrêt de la Cour n° 22/2001 du 1er mars 2001, est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination.

A.3. Dans leur mémoire en réponse, les appelants font encore valoir que rien dans l'exposé des motifs du décret du 22 décembre 1995 ne fait apparaître que le législateur décrétaal ait visé à combattre l'exode de groupes de population aisés et à améliorer le cadre de vie urbain. Même si c'était le cas, on ne saurait prétendre, selon les appelants, que l'utilisation d'un immeuble à des fins commerciales favoriserait l'exode des groupes de population aisés. Les immeubles commerciaux sont tout autant nécessaires à la qualité de la vie dans un environnement urbain. Par conséquent, considérer de tels immeubles comme une inoccupation taxable ne serait pas compatible avec l'objectif du décret.

Mémoires du Gouvernement flamand

A.4. Selon le Gouvernement flamand, les deux questions préjudicielles ont ceci en commun qu'il s'agit d'une situation dans laquelle l'immeuble est effectivement utilisé, mais n'est pas affecté au logement. Dans l'affaire n° 2895, il s'agit toutefois d'un cas dans lequel le bailleur n'avait en aucune manière imposé au preneur de respecter la destination d'habitation, alors que, dans l'affaire n° 2883, le preneur n'a pas respecté l'affectation du bien au logement, malgré ce qui était prévu à ce sujet dans le contrat de bail.

A.5. En ce qui concerne les deux cas, le Gouvernement flamand fait valoir que la lutte contre l'inoccupation et la lutte contre la taudisation sont, à tort, assimilées l'une à l'autre. Bien qu'il existe un lien entre les deux, la lutte contre l'inoccupation a une finalité propre, plus large, qui est que les propriétaires ne laissent pas leurs immeubles inoccupés, afin que l'espace ouvert, particulièrement rare, ne doive pas être amputé pour de nouvelles constructions. De ce point de vue, il est indifférent que les immeubles inoccupés soient à l'abandon ou non.

Par ailleurs, l'inoccupation conduirait au dépeuplement, ce qui a pour effet que les groupes de population restants demeurent à la traîne dans un milieu défavorisé. Le législateur décrétaal souhaitait par conséquent utiliser la taxe d'inoccupation en vue de revitaliser le cadre de vie urbain. Lorsque, dans un quartier déterminé, le plus souvent une rue commerçante, un certain nombre d'immeubles ne sont plus utilisés comme habitations, cela a pour effet qu'il devient moins attrayant, moins agréable ou moins sûr de continuer à habiter dans les immeubles restants, ce qui amorce un déclin.

L'article 30, § 2, du décret du 22 décembre 1995 est, selon le Gouvernement flamand, la conséquence logique de l'objectif du législateur décrétaal, qui souhaite que l'on habite les immeubles ayant une fonction d'habitation, de sorte que les quartiers d'habitation conservent cette fonction de logement.

A.6. Le législateur décrétaal a poursuivi cet objectif avec la sévérité nécessaire. En ne prévoyant initialement, dans l'article 30, § 2, aucune possibilité d'adoucissement ou de dérogation, il est cependant demeuré, selon le Gouvernement flamand, dans les limites de son pouvoir d'appréciation. On ne saurait dès lors conclure du fait que l'article 2 du décret du 18 mai 1999 a assimilé, sous certaines conditions, d'autres fonctions à la fonction de logement que la disposition originaire de l'article 30, § 2, serait contraire au principe d'égalité et de non-discrimination. Le législateur décrétaal peut en effet assouplir quelque peu sa politique, sans que la politique initiale soit pour autant contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution.

La question préjudicielle dans l'affaire n° 2895 appelle dès lors une réponse négative, selon le Gouvernement flamand.

A.7. Selon le Gouvernement flamand, on n'aperçoit pas non plus pourquoi le législateur décrétaal devrait prévoir un régime particulier qui tienne compte des circonstances spécifiques de l'affaire n° 2883, dans laquelle le preneur s'était engagé par contrat à respecter la fonction de logement mais n'a pas respecté cet engagement. Compte tenu du pouvoir d'appréciation du législateur décrétaal, celui-ci peut considérer que le titulaire du droit réel est en tout état de cause responsable d'éviter l'inoccupation. Le législateur décrétaal souhaite en effet éviter l'inoccupation, et le fait que l'inoccupation soit causée par le locataire du titulaire du droit réel ne change rien à l'inoccupation même à combattre. Le titulaire du droit réel doit alors se retourner contre le preneur.

A.8. Pour autant qu'il serait question, dans ce cas, de force majeure, la question préjudicielle dans l'affaire n° 2883 n'a plus d'objet puisque l'article 6 du décret du 7 juillet 1998 « contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 1998 » a modifié l'article 39, § 2, du décret du 22 décembre 1995 en ce sens qu'une habitation peut, en cas de force majeure, être supprimée de la liste des bâtiments et/ou habitations inoccupés.

A.9. La référence à l'arrêt de la Cour n° 22/2001 du 1er mars 2001 est inopérante, selon le Gouvernement flamand, étant donné que les questions préjudicielles portent sur un usage déterminé qui n'est pas indépendant de la volonté du propriétaire. C'est le cas aussi dans l'affaire n° 2883, étant donné que le bien est loué de plein gré et que le titulaire du droit réel peut se garantir contractuellement contre un usage contraire à la fonction de logement.

- B -

B.1. Le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 instaure une taxe frappant les bâtiments désaffectés ou laissés à l'abandon et les habitations désaffectées, laissées à l'abandon, inadaptées ou inhabitables, figurant dans un inventaire destiné à cette fin.

En vertu de l'article 30, § 2, du décret du 22 décembre 1995, dans sa rédaction antérieure à sa modification par l'article 2 du décret du 18 mai 1999 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, « une habitation est réputée être désaffectée lorsqu'elle n'a pas servi effectivement d'habitation pendant au moins douze mois consécutifs ».

B.2. Il est, en premier lieu, demandé à la Cour si cette disposition est compatible avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination ainsi qu'avec le principe constitutionnel d'égalité et de non-discrimination en matière fiscale en tant qu'une habitation qui est utilisée à des fins commerciales doit être considérée comme désaffectée en vertu de cette disposition.

Il est ensuite demandé à la Cour si cette disposition est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution en tant que la taxe visant à lutter contre la désaffectation est due lorsqu'une habitation est utilisée à des fins commerciales en dépit des dispositions du contrat de bail et indépendamment de la volonté du redevable.

B.3. Dans le décret du 22 décembre 1995, une habitation était, à l'origine, définie comme « tout bâtiment ou partie de celui-ci destiné principalement à servir de domicile ou de résidence d'une ou plusieurs personnes » (article 24, 6°, du décret du 22 décembre 1995).

Cette disposition a été modifiée par l'article 5 du décret du 7 juillet 1998 contenant diverses mesures d'accompagnement de l'ajustement du budget 1998, qui définit une habitation comme suit : « tout bien immeuble ou partie de celui-ci destiné principalement à servir de logement d'une famille ou d'une personne vivant seule ». Cette modification visait à reprendre la définition de la notion d'habitation du Code flamand du logement, « afin d'éviter des discussions éventuelles au sujet d'un possible contenu différent : ce qui constitue une habitation pour la taxe, doit également l'être pour le Code du logement et inversement » (*Doc.*, Parlement flamand, 1997-1998, n° 1049/1, p. 3).

En l'absence d'une définition de la notion de « destination principale » au logement d'un bâtiment ou d'une partie de celui-ci, cette destination est déterminée en fonction de la destination concrète que le redevable a donnée au bâtiment, pour autant que, lorsque cette destination concrète diffère de la destination légale originale, cette modification de fonction ait fait l'objet d'un permis conforme à la législation sur l'aménagement du territoire et l'urbanisme.

Il en résulte qu'un bâtiment qui est destiné à l'habitation, même s'il n'est pas inoccupé, sera dans certains cas soumis à la taxe du fait qu'il n'est pas habité : « si l'utilisation d'une habitation n'est pas conforme à la fonction d'habitation, elle sera considérée comme désaffectée » (*Doc.*, Conseil flamand, 1995-1996, n° 147/1, p. 25).

B.4. La taxe visant à lutter contre la désaffectation, instaurée par le décret du 22 décembre 1995, s'inscrit dans une « politique intégrale visant à améliorer la qualité de la vie et du cadre environnant » (*Doc.*, Conseil flamand, 1995-1996, n° 147/1, p. 16). Selon le législateur décréteur, l'abandon, la désaffectation et la qualité douteuse de certaines habitations sont « les symptômes et la cause [...] de la détérioration du climat de vie, de l'infériorisation sociale des occupants et finalement du délitement du tissu social » (*ibid*). La taxe visant à lutter contre la désaffectation a avant tout un effet dissuasif, elle poursuit ensuite un but de sanctionnement à l'égard de ceux qui contribuent, en laissant leur habitation désaffectée et à l'abandon, à la dégradation de la qualité de la vie et du cadre environnant et elle constitue, en

troisième lieu, une source de financement d'initiatives qui améliorent la qualité de la vie et du cadre environnant (*ibid.*).

Les travaux préparatoires font encore apparaître que la disposition litigieuse « s'inscrit dans la politique de lutte contre la désaffectation aux étages des magasins, qui constitue l'une des principales formes de désaffectation » (*Doc.*, Conseil flamand, 1995-1996, n° 147/12, 26). « A partir du moment où une partie d'un bâtiment peut être considérée comme habitation, les règles de la désaffectation d'habitations sont applicables à cette partie, alors que, pour le reste, les règles applicables à un bâtiment restent d'application (règle des 50 p.c.). Cela revêt une importance pour l'habitation aux étages des magasins » (*ibid.*, p. 28).

Le législateur décretaal entend donc lutter contre « l'exode de groupes de population plus fortunés, principalement dans les grandes villes » (*Doc.*, Conseil flamand, 1995-1996, n° 147/1, p. 16).

B.5. En prévoyant à l'article 30, § 2, du décret du 22 décembre 1995 qu'il est question de désaffectation d'une habitation lorsqu'elle n'a pas servi effectivement d'habitation pendant au moins douze mois consécutifs, le législateur décretaal a pris une mesure qui est pertinente par rapport à l'objectif de lutte contre la désaffectation.

La Cour doit cependant vérifier si cette mesure est proportionnée en tant qu'il découle de la disposition litigieuse qu'une habitation qui est utilisée à des fins commerciales doit être considérée comme désaffectée.

B.6. Lorsqu'une habitation a été utilisée à d'autres fins et qu'elle a dès lors été considérée comme désaffectée en vertu de la disposition litigieuse, la taxe pouvait être évitée en modifiant la destination de l'habitation, à condition, le cas échéant, d'obtenir le permis requis.

En soumettant à la taxe visant à lutter contre la désaffectation une habitation qui, contrairement à cette destination légale, est utilisée à d'autres fins, sauf modification de la destination conformément aux dispositions applicables en matière d'aménagement du territoire, le législateur décréte incite d'ailleurs le redevable à respecter ces dispositions.

Etant donné que le législateur décréte entendait lutter contre l'exode urbain (B.4), il a, de surcroît, aussi raisonnablement pu considérer qu'il ne suffisait pas qu'un bien ayant pour destination légale l'habitation soit effectivement utilisé, mais qu'un tel bien doit également être utilisé en conformité avec sa fonction d'habitation. Cela vaut en particulier pour les espaces situés au-dessus des magasins, un des principaux soucis du législateur décréte.

B.7. L'article 30, § 2, du décret du 22 décembre 1995, dans sa rédaction antérieure à sa modification par le décret du 18 mai 1999, n'a pas d'effets disproportionnés à l'égard de la catégorie des redevables dont un bâtiment destiné à l'habitation est effectivement utilisé à d'autres fins, comme, en l'espèce, à des fins commerciales. Dans cette mesure, la disposition litigieuse est compatible avec les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

La première question préjudicielle appelle une réponse négative.

B.8. La deuxième question préjudicielle porte sur le cas où une habitation est utilisée à des fins commerciales par un locataire en dépit des dispositions du contrat de bail et indépendamment de la volonté du redevable.

La Cour constate qu'en l'espèce, le législateur décréte n'intervient en aucune manière dans les relations contractuelles entre le redevable et son locataire et que les règles de droit commun restent donc intégralement applicables entre eux.

La seconde question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 30, § 2, du décret flamand du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, dans sa rédaction antérieure à sa modification par l'article 2 du décret du 18 mai 1999 modifiant le décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996, ne viole pas les articles 10, 11 et 172 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 16 novembre 2004.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts