

Numéro du rôle : 3171
Arrêt n° 149/2005 du 28 septembre 2005

A R R E T

En cause : les questions préjudicielles concernant les articles 2, 3 et 4 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier, posées par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée du président A. Arts, du juge P. Martens, faisant fonction de président, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Moerman 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*

Par jugement du 19 novembre 2004 en cause du Parlement flamand contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 29 novembre 2004, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Les articles 2 et 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils n'accordent qu'une immunisation partielle du précompte immobilier pour les biens immobiliers des communautés et régions à concurrence de 28 p.c. du revenu cadastral, alors que les biens immobiliers qui appartiennent à des Etats étrangers ou à des organisations de droit international public, ou qui sont affectés par une administration publique ou par un contribuable sans but lucratif à l'exploitation d'une maison de repos agréée pour personnes âgées bénéficient d'une immunisation totale du précompte immobilier ?

2. Les articles 2 et 4 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ont pour effet que l'instauration d'une immunisation partielle du précompte immobilier n'a pas d'implications financières négatives pour la Région de Bruxelles-Capitale, alors que cette instauration a bel et bien des implications financières négatives pour les autres régions et communautés ? ».

Le Parlement flamand, le Gouvernement flamand et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ont introduit chacun un mémoire; le Parlement flamand et le Gouvernement flamand ont également introduit un mémoire en réponse.

A l'audience publique du 9 juin 2005 :

- ont comparu :

. Me A. Weyn *loco* Me B. Peeters et Me H. Symoens, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Parlement flamand;

. Me W. Huber, avocat au barreau d'Anvers, pour le Gouvernement flamand;

. Me F. Belleflamme *loco* Me J. Bourtembourg, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman 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 d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le bâtiment du Parlement flamand est situé dans la Région de Bruxelles-Capitale et relève de la compétence de cette Région en ce qui concerne le précompte immobilier. Conformément à l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier, un enrôlement au précompte immobilier a été établi à charge du Parlement flamand, pour l'exercice d'imposition 1995, concernant le bâtiment du Parlement flamand, propriété du Parlement flamand. La base imposable de la taxe a été fixée à 72 p.c. du revenu cadastral du bâtiment du Parlement flamand.

Le 27 novembre 1997, le Parlement flamand a introduit une réclamation contre cet enrôlement, qui a été rejetée le 7 décembre 2000. Le 7 mars 2001, le Parlement flamand a intenté devant le Tribunal de première instance de Bruxelles une action en justice contre l'enrôlement précité au précompte immobilier. Le Tribunal décide tout d'abord que l'ordonnance précitée sortit bien ses effets pour l'exercice d'imposition 1995 et pose ensuite les questions judiciaires susdites.

III. *En droit*

- A -

A.1.1. Le Parlement flamand, demandeur dans l'instance principale, ainsi que le Gouvernement flamand analysent tout d'abord de façon détaillée les articles 2, 3 et 4 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier et renvoient à cet égard aux articles 221 et 253 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après C.I.R. 1992) et à l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions (ci-après « loi spéciale de financement »), tel qu'il a été modifié par l'article 117 de la loi spéciale du 16 juillet 1993.

Selon le Parlement flamand, c'est la modification précitée de l'article 63 de la loi spéciale de financement qui a incité le législateur régional bruxellois à adopter l'ordonnance du 22 décembre 1994. Cette ordonnance vise en effet à supprimer l'exonération totale du précompte immobilier, jusqu'à concurrence d'un certain pourcentage, en particulier pour les bâtiments publics pour lesquels la loi spéciale de financement ne prévoit plus de compensation. En transformant l'immunité totale en une immunité partielle jusqu'à concurrence de 28 p.c. du précompte immobilier, le législateur régional bruxellois entendait obtenir des diverses autorités un même effort en matière de précompte immobilier.

L'article 2 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 doit, selon le Parlement flamand, être lu en combinaison avec l'article 253, 3°, du C.I.R. 1992, ce qui signifie que, pour pouvoir bénéficier d'une exonération partielle du précompte immobilier, les immeubles domaniaux visés à l'article 2 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 doivent répondre aux conditions fixées à l'article 253, 3°, du C.I.R. 1992, à savoir qu'ils doivent être improductifs par eux-mêmes et être affectés à un service public ou d'intérêt général. L'article 3 de l'ordonnance précitée a pour effet, selon le Parlement flamand, que le législateur régional bruxellois a étendu l'article 253, 2°, du C.I.R. 1992 à tous les immeubles qui appartiennent à un Etat étranger ou à une organisation de droit international public, sans que les conditions fixées à l'article 231, § 1er, 1°, du C.I.R. 1992 doivent être remplies.

A.1.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale souligne tout d'abord que l'article 63 de la loi spéciale de financement ne concerne pas la totalité des immeubles qui sont exonérés du précompte immobilier conformément à l'article 253, 3°, du C.I.R. 1992, mais vise uniquement les biens qui sont la propriété d'un Etat étranger ou d'une organisation de droit international public, ainsi que ceux qui sont la propriété de l'autorité fédérale, d'un organisme fédéral d'intérêt public ou d'une entreprise fédérale publique autonome, qui sont affectés à un service public ou à un organisme d'intérêt public, dont l'activité s'étend au Royaume, à une communauté, à une région ou à une province au moins. Ce n'est que pour ces immeubles que l'article 63 de la loi spéciale de financement prévoit un crédit spécial qui couvre 72 p.c. au moins de la non-perception des centimes additionnels communaux audit précompte.

A.2.1. Le Parlement flamand procède tout d'abord à l'examen de la comparabilité. En ce qui concerne la première question préjudicielle, il considère que les immeubles domaniaux appartenant aux communautés et aux régions sont comparables à ceux qui appartiennent à des Etats étrangers ou à des organisations internationales. L'inégalité découle de ce que les immeubles appartenant aux Etats étrangers bénéficient toujours d'une exonération totale du précompte immobilier alors que les immeubles des communautés et des régions ne sont exonérés du précompte immobilier que s'ils sont affectés à un service d'intérêt général. En outre, cette exonération est encore limitée à 28 p.c.

La deuxième question préjudicielle concerne également des catégories comparables, à savoir les immeubles domaniaux appartenant à la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, et les immeubles domaniaux appartenant aux autres communautés et régions, d'autre part.

A.2.2. Le Gouvernement flamand considère lui aussi que les questions préjudicielles portent sur des catégories comparables : il s'agit de personnes de droit public ou de personnes de droit privé placées sous la tutelle et le contrôle de l'autorité publique, qui bénéficient toutes d'une même autonomie et sont toutes propriétaires, copropriétaires ou usagers d'immeubles situés dans la Région de Bruxelles-Capitale.

Quant à la première question préjudicielle

A.3.1. Le Parlement flamand déduit des travaux préparatoires de l'ordonnance du 22 décembre 1994 que le critère de distinction de la différence de traitement critiquée réside dans le régime de compensation fédéral prévu à l'article 63 de la loi spéciale de financement et que le législateur bruxellois entendait compenser, par une autre règle, la perte de revenus découlant de ce régime pour les communes bruxelloises. Le Parlement flamand déclare ne pouvoir accepter cette règle parce qu'une différence de traitement ne peut pas être justifiée en renvoyant à une autre mesure dont l'objet est essentiellement différent.

Selon le Parlement flamand, même s'il était admis que le régime de compensation modifié de l'article 63 de la loi spéciale de financement puisse justifier une différence de traitement, la réglementation litigieuse manque néanmoins son objectif et présente certains effets qui ne peuvent être raisonnablement justifiés. Puisque les immeubles des communautés et des régions ne sont plus exonérés du précompte immobilier, ces biens sont imposables sur la base de leur revenu cadastral et les communautés et les régions devront non seulement payer les 72 p.c. du précompte immobilier mais aussi les centimes additionnels à ce précompte immobilier, c'est-à-dire les centimes additionnels de l'Agglomération bruxelloise et ceux de la commune sur laquelle le bien en cause est situé. Il en va de même pour l'autorité fédérale en ce qui concerne les immeubles domaniaux visés à l'article 2, 2°, de l'ordonnance litigieuse. Par contre, s'il s'agit d'immeubles domaniaux de l'autorité fédérale affectés à un service d'intérêt général et qui ne relèvent pas du champ d'application de l'article 2, 2°, de l'ordonnance du 22 décembre 1994, l'autorité fédérale est, en vertu de l'article 63, § 2, de la loi spéciale de financement, redevable seulement d'une compensation égale à 72 p.c. des centimes additionnels au précompte immobilier non perçus. Le Parlement flamand conclut que l'objectif du législateur bruxellois, qui est d'obtenir de toutes les autorités un même effort financier en matière de précompte immobilier, ne peut être atteint au moyen de l'ordonnance litigieuse, de sorte que cet objectif ne saurait justifier un traitement inégal.

Le Parlement flamand constate ensuite que le législateur bruxellois est allé bien au-delà de la simple instauration d'un régime compensatoire couvrant la perte de revenu qui découle de l'article 63 modifié de la loi spéciale de financement. Le Parlement flamand étaye cette affirmation en comparant la version fédérale de l'article 253, 2°, du C.I.R. 1992 avec la version de cette disposition telle qu'elle s'applique dans la Région de Bruxelles-Capitale. Avant l'instauration de l'ordonnance du 22 décembre 1994, une exonération du précompte immobilier n'était prévue que pour les immeubles qu'un Etat étranger affectait à l'installation de ses missions diplomatiques ou consulaires ou d'institutions culturelles ne se livrant pas à des opérations de caractère lucratif, et ce sous condition de réciprocité. Par contre, l'ordonnance du 22 décembre 1994 prévoit l'exonération complète du précompte immobilier pour tous les immeubles appartenant aux Etats étrangers et aux organisations internationales de droit public. Alors qu'auparavant, la Région de Bruxelles-Capitale pouvait percevoir le précompte immobilier sur les biens qui ne bénéficiaient pas de l'exonération et que l'Agglomération bruxelloise et les communes pouvaient percevoir 100 p.c. de centimes additionnels à ce précompte immobilier, l'actuelle

exonération totale a pour conséquence que seuls 72 p.c. des centimes additionnels communaux sont compensés par l'autorité fédérale sur la base de l'article 63 de la loi spéciale de financement et que les revenus suivants sont donc perdus : le précompte immobilier de la Région de Bruxelles-Capitale, les centimes additionnels à ce précompte immobilier de l'Agglomération bruxelloise ainsi que 28 p.c. des centimes additionnels communaux. Selon le Parlement flamand, ceci est contraire à la *ratio legis* de l'ordonnance, qui entendait instaurer une compensation en raison de l'adaptation de l'article 63 de la loi spéciale de financement. De même, il n'est pas non plus question d'un effort identique des différentes autorités. Le Parlement flamand ne voit d'ailleurs aucune justification à la différence de traitement qui s'est créée, à la suite de l'ordonnance du 22 décembre 1994, entre les immeubles qui ne sont pas affectés à un service public selon qu'ils appartiennent à un Etat étranger ou à une communauté ou une région.

A.3.2. Le Gouvernement flamand déduit lui aussi des travaux préparatoires de l'ordonnance du 22 décembre 1994 que l'objectif du législateur régional bruxellois était, compte tenu de l'article 63 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989, tel qu'il a été modifié par la loi spéciale du 16 juillet 1993, d'obtenir des diverses autorités un même effort en matière de précompte immobilier pour les immeubles situés dans la Région de Bruxelles-Capitale qui sont la propriété ou la copropriété d'une communauté ou d'une région ou d'une personne morale de droit public relevant de leur compétence, ou de l'autorité fédérale, d'un organisme fédéral d'utilité publique ou d'une entreprise publique fédérale autonome, ou qui appartiennent à un Etat étranger ou à une organisation internationale de droit public, ou qui, enfin, sont affectés par des administrations publiques ou par des associations à l'exploitation d'une maison de repos agréée pour personnes âgées.

Le Gouvernement flamand démontre par un exemple que les articles 2 et 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 conduisent à ce que les immeubles situés dans la Région de Bruxelles-Capitale qui appartiennent aux communautés et aux régions subissent une charge sensiblement plus lourde en comparaison de la charge fiscale qui pèse sur les immeubles de l'autorité fédérale visés à l'article 63, § 2, alinéa 1er, 2°, de la loi spéciale de financement, sur ceux des Etats étrangers et des organisations de droit international public, ainsi que sur ceux des administrations publiques et des contribuables qui, sans poursuivre un but de lucre, affectent ces immeubles à l'exploitation d'une maison de repos agréée pour personnes âgées. Alors que les premières nommées sont redevables d'un précompte immobilier à concurrence de 72 p.c. du revenu cadastral des immeubles et sont aussi tenues au paiement des centimes additionnels d'agglomération et des centimes additionnels communaux, les autres sont exonérés du précompte immobilier et donc des centimes additionnels d'agglomération et des centimes additionnels communaux. Par ailleurs, l'autorité fédérale est tenue, en ce qui concerne ces immeubles, au paiement à la Région de Bruxelles-Capitale d'un dédommagement de 72 p.c., en compensation de l'exonération du précompte immobilier, pour la non-perception des additionnels communaux. Le Gouvernement flamand en conclut que la distinction faite n'atteint pas l'objectif poursuivi par l'ordonnance du 22 décembre 1994, étant donné qu'un même effort financier n'est pas du tout obtenu de la part des diverses autorités. Il faut tout au moins constater qu'il n'existe pas de proportionnalité raisonnable entre le moyen utilisé et l'objectif poursuivi. En vue d'obtenir des efforts financiers égaux en ce qui concerne les additionnels communaux, certaines autorités sont soumises au précompte immobilier, aux centimes additionnels d'agglomération et aux centimes additionnels communaux, cependant que d'autres autorités comparables sont exonérées de toute taxe, exonération qui n'est compensée par un crédit de l'Etat fédéral que jusqu'à concurrence des additionnels communaux. Ainsi, la technique du précompte immobilier est totalement détournée de son but et est simplement utilisée comme un moyen de remédier aux situations dans lesquelles la non-perception des additionnels communaux ne fait l'objet d'aucune compensation. La charge financière imposée de la sorte à certaines personnes n'est manifestement pas proportionnée à l'objectif poursuivi.

A.3.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale renvoie à l'article 23, paragraphe 1, de la Convention de Vienne du 18 avril 1961 sur les relations diplomatiques, qui prévoit que l'Etat accréditant et le chef de la mission sont exempts de l'impôt, et à l'article 3 du Protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, qui dispose que les Communautés, leurs avoirs, leurs revenus et autres biens sont exonérés de tous impôts directs. Compte tenu de ce que semblable exonération figure dans de nombreux traités internationaux, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère que le Parlement flamand ne se trouve pas dans la même situation que les Etats étrangers ou les organisations de droit public international. Il ajoute qu'il n'existe aucune loi ni aucun principe général de droit qui exonère de façon générale les pouvoirs publics de tous impôts.

En ce qui concerne les immeubles affectés à l'exploitation d'une maison de repos agréée pour personnes âgées, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale déclare qu'en Région wallonne et en Région flamande aussi, les maisons de repos sont exonérées du précompte immobilier, de sorte que la Région de

Bruxelles-Capitale pouvait décider d'accorder la même exonération que les deux autres régions. Selon lui, la première question préjudicielle appelle par conséquent une réponse négative.

A.3.4. Le Parlement flamand déclare dans son mémoire en réponse ne pas apercevoir en quoi l'existence d'une convention ou d'un protocole pourrait porter atteinte à la comparabilité des catégories : les immeubles qui appartiennent aux communautés et aux régions et qui sont utilisés pour un service d'utilité publique ne diffèrent pas des immeubles qui appartiennent à un Etat étranger ou à une organisation internationale de droit public et qui sont également utilisés pour des services d'intérêt général. Dans les deux cas, il s'agit d'immeubles utilisés pour un service d'utilité publique. Dans l'hypothèse inverse, il n'existe pas non plus de différence : dans les deux cas, il s'agit d'immeubles qui ne sont pas utilisés pour un service d'utilité publique.

Sur le fond, le Parlement flamand considère que le traitement inégal ne peut être justifié si l'on tient compte de l'exonération des bâtiments parlementaires dans le cadre de la taxe régionale autonome à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles, instaurée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 (ci-après « taxe régionale autonome »). Le Parlement flamand cite des extraits des travaux préparatoires de cette ordonnance, qui montrent que le législateur bruxellois considère que les immeubles dans lesquels se tiennent les réunions plénières des parlements et des conseils forment une catégorie distincte d'immeubles qui mérite d'être exonérée totalement de la taxe autonome. Le Parlement flamand n'aperçoit aucun motif pour considérer que ces immeubles parlementaires ne doivent pas être traités comme une catégorie séparée en ce qui concerne le précompte immobilier, de sorte qu'il lui semble logique qu'un immeuble qui est totalement exonéré de la taxe régionale autonome soit également totalement exonéré du précompte immobilier. Les arguments avancés par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale pour justifier le traitement inégal de l'immeuble du Parlement flamand en comparaison, par exemple, de l'immeuble du Parlement européen, ne sont pas pertinents.

Le Gouvernement flamand répète que le traitement inégal ne peut être justifié en faisant référence au régime compensatoire modifié de l'article 63 de la loi spéciale de financement, étant donné que l'ordonnance du 22 décembre 1994 instaure un régime qui va bien plus loin que le simple fait d'obtenir une compensation financière jusqu'à concurrence des 72 p.c. de centimes additionnels communaux perdus. L'objectif consistant à obtenir un même effort financier des diverses autorités ne peut pas non plus offrir une explication. Enfin, le traitement inégal ne peut être justifié par l'existence et par le contenu de la Convention de Vienne sur les relations diplomatiques et du protocole sur les privilèges et immunités des Communautés européennes, étant donné que le législateur bruxellois est allé bien au-delà du simple respect des normes de droit international. En effet, tous les immeubles de tous les Etats étrangers et de toutes les organisations internationales de droit public sont exonérés du précompte immobilier, et donc aussi les immeubles pour lesquels n'existait aucune obligation. Le Parlement flamand ne voit du reste pas pourquoi un bâtiment d'une mission diplomatique étrangère est exonéré totalement du précompte immobilier alors que le bâtiment du Parlement flamand ne l'est pas : il n'existe aucune justification objective et raisonnable pour ne pas exonérer totalement de précompte immobilier les immeubles qui sont affectés par le Parlement flamand à l'exercice de ses fonctions de droit public et exonérer totalement les immeubles que les Etats étrangers affectent à l'exercice de leurs missions de droit public.

A.3.5. Dans son mémoire en réponse, le Gouvernement flamand affirme que la réglementation internationale invoquée par le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale n'a qu'une portée limitée et que cette exonération limitée a déjà été reconnue par l'article 253 du C.I.R. 1992 combiné avec l'article 231 du même Code. L'article 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 a toutefois ignoré cette exonération internationale et nationale partielle en prévoyant pour tous les immeubles des Etats étrangers et des organisations internationales de droit public une exonération du précompte immobilier. Ainsi, les catégories visées aux articles 2 et 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 sont bien comparables.

Le Gouvernement flamand répète que l'objectif de l'ordonnance du 22 décembre 1994, consistant à compenser la perte de revenu qui découle pour les communes bruxelloises du régime modifié de l'article 63 de la loi spéciale de financement et à obtenir des diverses autorités un même effort, n'est pas atteint. En effet, non seulement le champ d'application de l'article 253, 2°, du C.I.R. 1992 est étendu à tous les immeubles des Etats étrangers ou des organisations internationales de droit public, sans que les conditions prévues à l'article 231, § 1er, 1°, du C.I.R. 1992 doivent être remplies, mais en outre, du fait de cette exonération étendue, tant le précompte immobilier que les 100 p.c. de centimes additionnels au profit de l'agglomération et des communes sont perdus en ce qui concerne les immeubles des Etats étrangers et des organisations internationales qui ne

devaient pas être exonérés. Pour ces immeubles, il existe seulement une compensation de 72 p.c. des additionnels communaux, qui est accordée à la Région de Bruxelles-Capitale, de sorte que l'on ne peut absolument pas dire que la perte de revenu est compensée en l'espèce.

Quant à la deuxième question préjudicielle

A.4.1. Le Parlement flamand considère que, bien que l'instauration de l'exonération partielle du précompte immobilier s'applique à toutes les régions et communautés, et donc aussi aux immeubles de la Région de Bruxelles-Capitale, il existe bel et bien, concrètement, une différence de traitement. En effet, l'instauration de l'exonération partielle du précompte immobilier n'a aucune incidence financière négative pour la Région de Bruxelles-Capitale, alors qu'elle en a une pour les autres communautés et régions. Ceci résulte du fait que la Région de Bruxelles-Capitale est elle-même bénéficiaire de son propre précompte immobilier mais surtout du fait que cette Région se voit attribuer le précompte immobilier qui est encore dû par les autres communautés et régions. L'article 4 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 dispose en outre que les produits des centimes additionnels communaux calculés sur le précompte immobilier sont déduits des moyens octroyés aux communes par la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du Fonds des communes.

A.4.2. Selon le Gouvernement flamand, les articles 2 et 4 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 conduisent à ce que les immeubles situés dans la Région de Bruxelles-Capitale qui appartiennent à d'autres communautés et régions que la Région de Bruxelles-Capitale subissent une charge financière effective alors que les immeubles qui appartiennent à la Région de Bruxelles-Capitale ne supportent aucune charge financière. En effet, on peut difficilement être considéré comme créancier et débiteur de soi-même. En outre, la Région de Bruxelles-Capitale paie certes les additionnels communaux au précompte immobilier aux communes concernées mais cette charge financière pour la Région de Bruxelles-Capitale est totalement compensée et annulée par l'application de l'article 4 de l'ordonnance du 22 décembre 1994, qui prévoit que les produits des centimes additionnels communaux dus par les autorités visées à l'article 2 de la même ordonnance seront déduits des moyens octroyés aux communes par la Région de Bruxelles-Capitale dans le cadre du Fonds des communes. Le Gouvernement flamand conclut que l'objectif poursuivi n'est pas atteint par la distinction opérée.

A.4.3. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère que la discrimination dénoncée dans la deuxième question préjudicielle ne résulte pas de l'ordonnance du 22 décembre 1994 mais du fait que le précompte immobilier est un impôt régional. Un impôt levé par une région est, cela va de soi, à l'avantage de cette région et non des autres régions et communautés. Par conséquent, la deuxième question préjudicielle appelle également une réponse négative.

A.4.4. Dans son mémoire en réponse, le Parlement flamand réfute la thèse selon laquelle la discrimination dénoncée ne serait que la conséquence du fait que le précompte immobilier est un impôt régional. Cette discrimination découle en effet de la manière dont la Région de Bruxelles-Capitale a concrètement fait usage de sa compétence en matière de précompte immobilier.

A.4.5. Le Gouvernement flamand déclare lui aussi dans son mémoire en réponse que l'application de l'article 4 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 aboutit à ce que la Région de Bruxelles-Capitale, sans aucune justification et en violation de l'objectif de l'ordonnance, ne supporte aucune charge financière, à l'inverse des autres communautés et régions. Au contraire, un avantage financier existe même pour la Région de Bruxelles-Capitale, compte tenu de la réduction des moyens à accorder par la Région de Bruxelles-Capitale aux communes dans le cadre du Fonds des communes, réduction qui est égale au montant des produits de tous les centimes additionnels communaux dus par les autorités visées à l'article 2 de l'ordonnance. Les centimes additionnels communaux au précompte immobilier qui sont dus par la Région de Bruxelles-Capitale aux communes concernées sont de ce fait totalement réduits à néant et même surcompensés.

- B -

B.1.1. L'article 253 du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après dénommé C.I.R. 1992) exonère du précompte immobilier, sous condition de réciprocité, le revenu cadastral des biens immobiliers qu'un Etat étranger a affectés à l'installation de ses missions diplomatiques ou consulaires ou d'institutions culturelles ne se livrant pas à des opérations de caractère lucratif (article 253, 2°, du C.I.R. 1992) ainsi que le revenu cadastral des biens immobiliers qui ont le caractère de domaines nationaux, sont improductifs par eux-mêmes et sont affectés à un service public ou d'intérêt général (article 253, 3°, du C.I.R. 1992).

B.1.2. Cette disposition ayant pour effet de priver du revenu des centimes additionnels au précompte immobilier les communes sur le territoire desquelles se trouvent de tels biens, l'article 63 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des régions a prévu, en faveur de ces communes, l'inscription d'un « crédit spécial » annuel au budget du ministère de l'Intérieur. L'article 63, § 3, remplacé par la loi spéciale du 16 juillet 1993, prévoit aujourd'hui que ce crédit couvre « à 72 % au moins la non-perception des centimes additionnels communaux » et que le crédit correspondant à celui des communes de la Région de Bruxelles-Capitale est transféré à la Région.

B.1.3. L'article 63, § 2, de la loi spéciale précitée ne vise pas tous les biens immobiliers exonérés du précompte immobilier, mais uniquement ceux qui sont la propriété d'un Etat étranger ou d'une organisation de droit international public (article 63, § 2, alinéa 1er, 1°), ainsi que ceux qui sont la propriété de l'autorité fédérale, d'un organisme fédéral d'intérêt public ou d'une entreprise fédérale publique autonome, s'ils sont affectés à un service public ou à un organisme d'intérêt public dont l'activité s'étend au Royaume, à une communauté, à une région ou à une province au moins (article 63, § 2, alinéa 1er, 2°). Il exclut cependant :

« 1° les bâtiments affectés aux services extérieurs des administrations, des organismes et des entreprises visés [à l'article 63, § 2, alinéa 1er, 2°], à l'exception de ceux qui abritent les

directions régionales, provinciales ou assimilées des départements ministériels, de La Poste, de Belgacom et de la Société nationale des chemins de fer belges;

2° les bâtiments affectés aux services du pouvoir judiciaire, à l'exception de la Cour de cassation, des cours d'appel, de la Cour militaire et des cours du travail;

3° les hôpitaux;

4° les bâtiments affectés aux centres des administrations compétentes pour les sports et les activités en plein air;

5° les bâtiments affectés aux services compétents pour la formation professionnelle et l'emploi;

6° les établissements d'enseignement, y compris les universités et les bâtiments administratifs relevant desdits établissements;

7° les bâtiments affectés au culte;

8° les gares ».

Il en résulte que la perte subie par les communes n'est pas compensée par une intervention fédérale (le crédit spécial) en ce qui concerne les biens immobiliers que la loi spéciale exclut sous 1° à 8° et ceux qui relèvent des communautés et des régions. S'agissant de cette dernière catégorie, le Premier ministre a déclaré explicitement au cours des débats parlementaires sur la loi spéciale du 16 juillet 1993 que « les propriétés des Communautés et des Régions n'entraient pas en ligne de compte pour le calcul de la compensation. En effet, il serait illogique que l'autorité fédérale doive en supporter la charge » (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/42, p. 11).

B.1.4. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier « a pour objet de supprimer en faveur de la Région de Bruxelles-Capitale, l'immunisation du précompte immobilier à un certain pourcentage pour certaines propriétés publiques pour lesquelles la loi de financement ne prévoit pas une compensation » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1993-1994, n° A-313/1, p. 1).

L'article 2 de l'ordonnance précitée instaure un régime en vertu duquel les régions, les communautés et leurs institutions d'intérêt public ne sont immunisées du précompte immobilier

qu'à concurrence de 28 p.c. Par conséquent, elles deviennent en partie redevables du précompte immobilier ainsi que des centimes additionnels calculés sur cette base. En outre, une même limitation de l'immunisation du précompte immobilier est instaurée pour les immeubles, propriétés de l'autorité fédérale, pour lesquels la loi de financement n'a pas prévu de compensation (*ibid.*, p. 2), de manière à « [obtenir] en matière de précompte immobilier de ces Autorités différentes, un effort identique à celui prévu à l'article 63 de la loi de financement pour certains bâtiments [de l'autorité fédérale] » (*ibid.*, p. 3). Ainsi, en limitant à 28 p.c. l'exonération prévue par l'article 253 du C.I.R. 1992, l'article 2 impose les immeubles en cause à concurrence de 72 p.c. du revenu cadastral.

L'article 4 de l'ordonnance susdite prévoit que les revenus supplémentaires ainsi réalisés par les communes sous forme de centimes additionnels sur le précompte immobilier, dû pour les biens de l'autorité fédérale, des régions et des communautés, seront déduits des moyens octroyés à ces communes dans le cadre du Fonds des communes.

B.1.5. L'article 3 de l'ordonnance précitée prévoit, par dérogation à l'article 253 du C.I.R. 1992, l'exonération du précompte immobilier en faveur de propriétés d'Etats étrangers ou d'institutions de droit public international situées sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale (article 3, 1°).

Le membre de phrase « par dérogation au même article 253 du Code des impôts sur les revenus 1992 » de cette disposition a été ajouté sur proposition du Conseil d'Etat, pour des raisons légistiques.

Il ne saurait donc se comprendre en ce sens que l'exonération s'applique à tous les biens immobiliers d'Etats étrangers ou d'organisations de droit public international, sans qu'il doive être satisfait aux conditions de l'article 231, 1°, du C.I.R. 1992, comme le soutiennent le Parlement flamand et le Gouvernement flamand.

L'exonération visée à l'article 3, 1°, de l'ordonnance du 22 décembre 1994 correspond donc en réalité à l'exonération visée à l'article 253, 2°, du C.I.R. 1992, ce qui signifie que sont seulement exonérés, sous condition de réciprocité, les revenus des biens immobiliers

qu'un Etat étranger a utilisés aux fins de la mission diplomatique ou consulaire, y compris la résidence du chef de la mission diplomatique ou du chef de poste consulaire de carrière.

Cela est du reste confirmé par les travaux préparatoires de l'ordonnance du 22 décembre 1994, puisque, interrogé sur le point de savoir si toutes les propriétés d'Etats étrangers ou d'organisations internationales sont exemptées quelle que soit leur affectation, le ministre compétent a répondu « que seules les propriétés affectées à des fins publiques sont exonérées. Pour celles-ci, la Région perçoit une compensation à raison de 72 % à travers la mainmorte. Les autres sont imposées à 100 % » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, n° A-312/2, p. 4; *ibid.*, 1993-1994, n° A-313/1, p. 3).

L'article 3 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 prévoit la même exonération en faveur des maisons de repos agréées pour personnes âgées qui sont situées dans la Région de Bruxelles-Capitale (article 3, 2°), de sorte que ces établissements sont soumis au même régime que celui existant dans les autres régions (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1994-1995, n° A-312/2, p. 4).

B.2. La première question préjudicielle porte sur la différence de traitement qui existe, en matière d'exonération du précompte immobilier, entre les communautés et les régions propriétaires de biens immobiliers situés dans la Région de Bruxelles-Capitale, d'une part, et les Etats étrangers ou les organisations de droit international public propriétaires de biens immobiliers situés dans cette même Région ainsi que les administrations publiques ou les contribuables qui affectent, sans poursuivre un but de lucre, des biens immobiliers situés dans la Région de Bruxelles-Capitale à l'exploitation d'une maison de repos agréée pour personnes âgées, d'autre part. Alors qu'à la première catégorie est accordée seulement une exonération du précompte immobilier jusqu'à concurrence de 28 p.c. du revenu cadastral du bien immobilier en cause, la seconde catégorie est totalement exonérée. Par conséquent, la première catégorie est soumise, pour 72 p.c. du revenu cadastral, au précompte immobilier ainsi qu'aux centimes additionnels communaux et aux centimes additionnels de l'Agglomération bruxelloise calculés sur ces 72 p.c.

Etant donné que la première question préjudicielle ne porte pas sur les biens immobiliers visés à l'article 2, 2°, de l'ordonnance du 22 décembre 1994, elle doit être limitée aux biens immobiliers visés à l'article 2, 1°, de cette même ordonnance.

B.3. Il appartient au législateur régional bruxellois – qui est compétent en l’espèce, ainsi que la Cour l’a constaté dans son arrêt n° 12/96 du 5 mars 1996 – de désigner les contribuables qui doivent bénéficier de l’exonération du précompte immobilier et d’établir dans quelle mesure ils doivent bénéficier de cette exonération. Il n’appartient pas à la Cour de statuer sur l’opportunité ou le caractère souhaitable de cette exonération. Toutefois, lorsque le législateur traite différemment deux catégories suffisamment comparables de biens immobiliers – en l’espèce, les biens immobiliers appartenant aux communautés et aux régions, qui sont situés dans la Région de Bruxelles-Capitale, ont le caractère de domaines nationaux, sont improductifs par eux-mêmes et sont affectés à un service public ou d’intérêt général, d’une part, et les biens immeubles qui sont la propriété d’Etats étrangers et d’institutions internationales, utilisés à des fins de missions diplomatiques ou consulaires ou pour un service d’utilité publique et les biens immeubles affectés, sans but de lucre, à l’exploitation d’une maison de repos agréée pour personnes âgées, d’autre part - en accordant à cette dernière catégorie une exonération totale du précompte immobilier et en octroyant à la première catégorie une exonération seulement partielle, la Cour doit, lors du contrôle au regard des articles 10 et 11 de la Constitution, apprécier s’il existe pour cette différence de traitement une justification qui ne soit pas manifestement déraisonnable.

B.4. En ce qui concerne les biens immobiliers qui appartiennent à un Etat étranger ou à une organisation de droit international public, l’exonération totale du précompte immobilier accordée aux biens immeubles situés dans la Région de Bruxelles-Capitale s’inscrit dans la coutume – qui existait déjà avant l’entrée en vigueur du Code des impôts sur les revenus 1964 – d’accorder, sous réserve de réciprocité, l’exonération de l’impôt foncier et de l’impôt national de crise qui y était lié aux biens immobiliers appartenant aux Etats étrangers et utilisés par leurs agents diplomatiques. Cette exonération trouve en outre son fondement dans plusieurs conventions internationales (notamment : Convention de Vienne sur les relations diplomatiques; Convention de Vienne sur les relations consulaires; Protocole du 8 avril 1965 sur les privilèges et immunités des Communautés européennes). On ne saurait par conséquent considérer que le législateur régional bruxellois a pris une mesure manifestement déraisonnable.

B.5. S’agissant des biens immobiliers qu’une administration publique ou un contribuable affecte, sans poursuivre un but de lucre, à l’exploitation d’une maison de repos agréée pour personnes âgées, le législateur régional bruxellois a voulu mettre fin au débat sur la question de

savoir si une maison de repos pour personnes âgées constituait un « hospice » au sens de l'article 12 alors en vigueur du C.I.R. 1992 et pouvait ainsi prétendre à l'exonération du précompte immobilier (article 253, alinéa 1er, 1°, du C.I.R. 1992) (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1993-1994, n° A-313/1, pp. 3-4). L'exonération totale visée à l'article 3, 2°, ne peut donc pas être considérée comme manifestement déraisonnable.

B.6. Les débats parlementaires relatifs à l'article 117 de la loi spéciale du 16 juillet 1993 (*Doc. parl.*, Sénat, 1992-1993, n° 558/42, en particulier pp. 16 à 19 et l'annexe 3 « Données chiffrées concernant la mainmorte ») ainsi que l'article 63 originaire de la loi spéciale du 16 janvier 1989 (*Doc. parl.*, Chambre, 1988-1989, n° 635/18, p. 604, et le rapport concernant le budget de la Région bruxelloise pour 1985, *Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n° 4-XXV/2, pp. 50-52) font apparaître que le problème de la « mainmorte », c'est-à-dire le problème de la compensation de la non-perception du précompte immobilier, touche principalement la Région de Bruxelles-Capitale. Il peut dès lors difficilement être reproché au législateur régional bruxellois de chercher une solution, dans le cadre de ses compétences, lorsqu'une partie du crédit spécial, celle qui concerne les biens immobiliers des communautés et des régions, est supprimée. Pour déterminer la hauteur de l'exonération, le législateur régional bruxellois s'est du reste inspiré du pourcentage utilisé à l'article 63 de la loi spéciale de financement du 16 janvier 1989.

Le fait que les biens immobiliers appartenant aux communautés et aux régions ou aux personnes de droit public qui relèvent de celles-ci soient soumis au précompte immobilier à concurrence de 72 p.c. du revenu cadastral, et par conséquent aux centimes additionnels à ce précompte, ne peut dès lors pas être considéré comme disproportionné.

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

B.8. La deuxième question préjudicielle demande à la Cour si les articles 2 et 4 de l'ordonnance du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils ont pour effet que l'instauration d'une immunisation partielle du précompte immobilier n'a pas d'implications financières négatives pour la Région de Bruxelles-Capitale, alors que cette instauration a bel et bien des implications financières négatives pour les autres régions et communautés.

B.9. Les dispositions litigieuses n'établissent aucune distinction entre la Région de Bruxelles-Capitale et les autres régions et communautés. Toutes sont en effet soumises dans la même mesure au précompte immobilier - et aux centimes additionnels communaux à ce précompte - en ce qui concerne leurs biens immobiliers situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Le constat que les dispositions litigieuses n'ont pas de conséquences financières pour la Région de Bruxelles-Capitale mais bien pour les autres régions et communautés découle logiquement du fait que la Région de Bruxelles-Capitale est non seulement le redevable, comme les autres régions et communautés, mais aussi, en l'espèce, l'autorité taxatrice.

B.10. La deuxième question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 2, 1°, 3 et 4 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 22 décembre 1994 relative au précompte immobilier ne violent 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 d'arbitrage, à l'audience publique du 28 septembre 2005.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts