

Numéro du rôle : 3709
Arrêt n° 41/2006 du 15 mars 2006

A R R E T

En cause : le recours en annulation du chapitre VI (bâtiments abandonnés) et au moins de l'article 53 du décret flamand du 24 décembre 2004 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2005, introduit par la commune de Beveren et autres.

La Cour d'arbitrage,

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

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 20 mai 2005 et parvenue au greffe le 23 mai 2005, un recours en annulation du chapitre VI (bâtiments abandonnés) et au moins de l'article 53 du décret flamand du 24 décembre 2004 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2005 (publié au *Moniteur belge* du 31 décembre 2004, troisième édition) a été introduit par la commune de Beveren, dont les bureaux sont établis à 9120 Beveren, Stationsstraat 2, la ville de Gand, dont les bureaux sont établis à 9000 Gand, Botermarkt 1, la commune de Heusden-Zolder, dont les bureaux sont établis à 3550 Heusden-Zolder, Heldenplein 1, la ville d'Izegem, dont les bureaux sont établis à 8870 Izegem, Korenmarkt 10, la commune de Kruibeke, dont les bureaux sont établis à 9150 Kruibeke, Onze-Lieve-Vrouwplein 18-19-20, la ville de Lokeren, dont les bureaux sont établis à 9160 Lokeren, Groentemarkt 1, la ville de Lommel, dont les bureaux sont établis à 3920 Lommel, Dorp 57, la commune de Waasmunster, dont les bureaux sont établis à 9250 Waasmunster, Vierschaar 1, la ville de Wervik, dont les bureaux sont établis à 8940 Wervik, Sint-Maartensplein 13, et la ville de Louvain, dont les bureaux sont établis à 3000 Louvain, Boekhandelstraat 9.

Le Gouvernement flamand a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 15 février 2006 :

- ont comparu :

. Me D. Matthys, avocat au barreau de Gand, qui comparaisait également *loco* Me B. Beelen, avocat au barreau de Louvain, pour les parties requérantes;

. Me P. Van Orshoven, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement flamand;

- les juges-rapporteurs M. Bossuyt et P. Martens 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. *En droit*

- A -

Position des parties requérantes

A.1. Les parties requérantes expliquent que le décret du 22 décembre 1995 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 » a instauré une taxe régionale frappant les bâtiments inoccupés et à l'abandon, en offrant la possibilité aux villes et communes de percevoir des centimes additionnels à cette taxe. Les parties requérantes sont des villes et communes qui ont fait usage de cette possibilité. Elles tirent par conséquent des revenus des centimes additionnels à la taxe régionale.

L'article 19 du décret du 7 mai 2004 « portant modification du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 et du décret du 15 juillet 1997 [contenant] le Code flamand [du] Logement, en ce qui concerne la lutte contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations » dispose cependant que les cotisations établies sur les insertions ou les anniversaires d'insertions précédentes dans l'inventaire du 1er janvier 2002 au 31 décembre 2003 sont considérées comme inexistantes. L'article 53 du décret attaqué du 24 décembre 2004 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2005 » remplace, dans cette disposition, la date du 31 décembre 2003 par celle du 4 août 2004. Ces deux dispositions ont pour conséquence que les communes qui perçoivent des centimes additionnels à cette taxe régionale se voient privées d'une partie de leurs revenus. La taxe régionale n'étant pas perçue, les centimes additionnels des villes et communes à cette taxe ne peuvent pas non plus être perçus. Les villes et communes sont en outre privées du remboursement des frais administratifs à concurrence de six pour cent du produit annuel de la taxe régionale pour la gestion de l'inventaire (article 19 de l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 « relatif à la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations »).

A.2. Selon les parties requérantes, l'article 19 du décret du 7 mai 2004 et l'article 53 du décret du 24 décembre 2004 sont contraires aux articles 10 et 11 de la Constitution. Ces dispositions suppriment sans justification l'égalité de traitement entre les villes et communes qui prélèvent leur propre taxe d'inoccupation ou de taudisation et celles qui perçoivent des centimes additionnels à la taxe régionale.

A la suite du décret du 22 décembre 1995, les villes et communes ont dû opérer un choix entre l'instauration ou le maintien de leur propre taxe d'inoccupation et la perception de centimes additionnels à la taxe régionale, étant entendu qu'elles obtiendraient le même résultat financier. Ceci a été expressément confirmé par la circulaire du 29 avril 1996 « concernant la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations ».

Par l'article 19 du décret du 7 mai 2004, contre lequel les parties requérantes ont déjà introduit un recours en annulation (affaire n° 3475), et l'article 53 du décret du 24 décembre 2004, les villes et communes qui perçoivent des centimes additionnels sont cependant privées, de manière rétroactive et sans justification raisonnable, des revenus qui garantissent ce résultat financier similaire à celui de la taxe d'inoccupation communale.

A.3. Selon les parties requérantes, il a été allégué, en guise de motivation de ces dispositions, que le décret du 22 décembre 1995 présentait de grandes lacunes, que l'information était médiocre et que le citoyen considérait la réglementation comme injuste et impitoyable. Aucun de ces motifs n'est cependant imputable aux villes et communes; ils n'expliquent pas non plus pourquoi une distinction est établie entre les villes et communes qui ont leur propre taxe d'inoccupation et qui conservent leurs revenus, et les villes et communes qui recourent au régime des centimes additionnels et qui se voient privées de leurs revenus. Il est apparu ultérieurement qu'un problème se posait parce que les mesures transitoires concernaient les années 2002 et 2003 et que le décret modificatif n'est entré en vigueur que le 5 août 2004. Il a dès lors été prévu dans le décret attaqué que les mesures transitoires s'appliquaient également aux cotisations jusqu'au 4 août 2004. Ces problèmes ne sont toutefois pas davantage imputables aux villes et communes.

Le fait que l'objectif de la taxe régionale ne serait pas d'assurer des revenus permanents, puisque cette taxe vise à mettre fin à l'inoccupation et à l'abandon, ne justifie en tout cas nullement la suppression avec effet rétroactif de revenus qui étaient acquis pour les années 2002, 2003 et 2004, et qui ont trait à des habitations et bâtiments qui avaient bel et bien été repris dans l'inventaire des bâtiments inoccupés ou à l'abandon.

A.4. Les parties requérantes ajoutent que, pour les années 2002, 2003 et 2004, elles ne peuvent pas procéder elles-mêmes à la perception de la taxe régionale. Elles ne peuvent pas non plus encore instaurer leur propre taxe d'inoccupation pour ces années. Cela violerait, d'une part, le principe de la non-rétroactivité et, d'autre part, s'agissant des exercices fiscaux pour lesquels la taxe régionale a déjà été enrôlée, le principe *non bis in idem*. Les centimes additionnels sont donc irrévocablement perdus.

A.5. De surcroît, les villes et communes concernées ne reçoivent pas non plus le remboursement des frais auquel elles ont droit.

En exécution de l'article 44 du décret du 22 décembre 1995, selon lequel le Gouvernement flamand détermine quel pourcentage des « redevances » perçues annuellement est versé aux villes et communes en tant que remboursement des frais administratifs, toutes les parties requérantes - à deux exceptions près - ont conclu avec la Région flamande une convention concernant la gestion de l'inventaire des bâtiments inoccupés ou à l'abandon. Les conventions s'appliquaient également aux années 2002, 2003 et 2004. En raison de la disposition entreprise, la Région flamande se rend coupable de non-respect de sa partie de l'accord, à savoir le remboursement des frais administratifs, et ce avec effet rétroactif. Or, les villes et communes concernées ont respecté leur obligation de gestion de l'inventaire et ont donc droit au remboursement des frais. En conséquence, la disposition entreprise est contraire non seulement au principe d'égalité et de non-discrimination, mais aussi au principe du raisonnable et au principe de proportionnalité, puisqu'une charge démesurée est imposée de manière unilatérale aux villes et communes qui perçoivent des centimes additionnels et ont assuré la gestion de l'inventaire.

Dans la mesure où le receveur communal a été habilité à percevoir, au nom de la Région flamande, la taxe régionale et les centimes additionnels communaux relatifs aux bâtiments et/ou habitations situés sur le territoire de la commune, la disposition entreprise prive ces receveurs de leurs compétences et de leur travail, alors que les communes doivent continuer à les rémunérer.

A.6. Dans leur mémoire en réponse, les parties requérantes soutiennent que - contrairement à ce que prétend le Gouvernement flamand - le principe *non bis in idem* empêche bel et bien qu'une même commune impose à la fois une taxe communale d'inoccupation et des centimes additionnels à la taxe régionale. Cela ressortirait notamment de la circulaire du Gouvernement flamand du 29 avril 1996 « concernant la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations », dans laquelle le Gouvernement flamand a ordonné le retrait des taxes communales éventuelles avant que les communes puissent passer au régime des centimes additionnels.

A.7. Les parties requérantes réfutent également l'allégation selon laquelle elles n'invoqueraient des moyens qu'au sujet de l'article 53 du décret du 24 décembre 2004 et que leur intérêt à l'annulation de cette disposition serait limité. L'article 53 du décret du 24 décembre 2004 concerne les cotisations établies sur la base des articles 24 à 44 du décret du 22 décembre 1995, qui sont considérées comme inexistantes. Selon les parties requérantes, les modifications apportées à ces articles 24 à 44 par le décret du 24 décembre 2004 doivent dès lors également être considérées comme violant le principe d'égalité.

Elles sont aussi directement et défavorablement affectées par ces modifications. Ainsi, les propriétaires seront désormais informés de l'inventaire par une attestation d'enregistrement. En outre, les propriétaires d'immeubles déjà inscrits à l'inventaire dans le passé doivent à nouveau être informés par cette attestation. Ils reçoivent donc une nouvelle date d'inventaire, plus récente. Le fait de remettre la période d'inventaire à zéro au 5 août 2004, en conséquence de quoi la première imposition relative à la taxe d'inoccupation pourra être établie au plus tôt le 5 août 2007 et celle relative à la taxe de taudisation au plus tôt le 5 août 2005, crée une inégalité contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution par rapport aux villes et communes qui perçoivent leur propre taxe d'inoccupation.

Position du Gouvernement flamand

A.8. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes formulent un grief exclusivement dirigé contre le premier paragraphe de l'article 44*bis* du décret du 22 décembre 1995 modifié par l'article 53 du décret attaqué. Pour le reste, leur recours est irrecevable à défaut de moyens.

Les parties requérantes n'ont d'ailleurs aucun intérêt à l'annulation des autres dispositions du décret du 24 décembre 2004, puisque celles-ci, de toute évidence, ne les affectent pas directement et défavorablement. Le Gouvernement flamand souligne que le décret attaqué, contrairement à ce que les parties requérantes semblent alléguer dans leur mémoire en réponse, ne prévoit nulle part de nouvelles dates d'inventaire; ces dates résultent de l'application de l'arrêté ministériel du 24 décembre 2004 « d'exécution de l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 relatif à la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations, portant les modèles de certificat d'enregistrement et abrogeant l'arrêté ministériel du 14 septembre 2004 d'exécution de l'arrêté du Gouvernement flamand du 2 avril 1996 relatif à la redevance visant à lutter contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations, portant les modèles de certificat d'enregistrement ».

A.9. Sur le fond de l'affaire, le Gouvernement flamand expose que le décret du 22 décembre 1995, qui a instauré une taxe visant à lutter contre l'inoccupation et la taudisation, a un objectif non pas financier mais dissuasif, étant donné que la taxe doit combattre l'inoccupation et la taudisation.

Le législateur décrétoal entendait également aligner les politiques communale et régionale en matière de taxes d'inoccupation, en disposant à l'article 37 du décret du 22 décembre 1995 qu'une commune peut percevoir des centimes additionnels à la taxe de la Région flamande. Contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, il n'a toutefois pas été prévu d'interdiction, pour une même commune, de cumuler sa propre taxe d'inoccupation et des centimes additionnels à la taxe régionale.

La taxe d'inoccupation régionale a toutefois occasionné d'importants problèmes, ce qui a conduit à de nombreuses réclamations. Afin d'y remédier, le décret du 7 mai 2004 revoit de manière fondamentale la procédure d'établissement de la taxe d'inoccupation. Ces modifications ne sont d'application que depuis le 5 août 2004. Les problèmes étaient toutefois tels que le législateur décrétoal a estimé nécessaire de prévoir une disposition transitoire radicale, à savoir l'article 19 du décret du 7 mai 2004, modifié ultérieurement par l'article 53 du décret attaqué.

A.10. Selon le Gouvernement flamand, le moyen invoqué par les parties requérantes est dénué de tout fondement, parce que l'article 44*bis*, § 1er, du décret du 22 décembre 1995 n'instaure aucune inégalité de traitement. Toutes les villes et communes qui avaient décidé, pour les années 2002, 2003 et 2004, de percevoir des centimes additionnels à la taxe régionale d'inoccupation perdent ces centimes additionnels ainsi que, si elles assuraient l'inventaire, le remboursement des frais calculé sur la base des cotisations en question.

L'existence d'une distinction entre les communes qui font usage de leur propre taxe d'inoccupation ou de taudisation et celles qui perçoivent des centimes additionnels à la taxe régionale n'est pas la conséquence du décret du 22 décembre 1995, ni des décrets des 7 mai 2004 et 24 décembre 2004, mais bien du choix politique autonome dont disposent les communes en question. Le Gouvernement flamand ajoute que rien n'empêchait par ailleurs qu'une commune cumule sa propre taxe d'inoccupation avec des centimes additionnels à la taxe régionale. En revanche, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, le Gouvernement flamand n'aurait jamais promis aux communes de leur procurer, grâce aux centimes additionnels, un résultat financier similaire à celui obtenu au moyen de leur propre taxe communale sur l'inoccupation.

Dans la mesure où les parties requérantes critiquent une différence de traitement entre l'ancienne situation et la nouvelle, cette différence est la conséquence nécessaire de toute modification législative, ce qui ne peut être contrôlé au regard du principe d'égalité.

A.11. A titre subsidiaire, le Gouvernement flamand fait valoir que, pour autant qu'il soit question d'une inégalité de traitement, celle-ci est bel et bien justifiée. Il convient à cet égard de tenir compte de l'objectif de la taxe d'inoccupation. Celle-ci ne vise pas à procurer des revenus aux communes, mais à mettre fin à l'inoccupation. Le fait que la disposition entreprise ait des conséquences financières, tant pour la Région flamande que pour les communes qui ont décidé de percevoir des centimes additionnels à la taxe régionale, n'est pas pertinent pour une taxe qui doit avoir un effet dissuasif.

A.12. De surcroît, le préjudice financier est moins important qu'il n'y paraît à première vue, compte tenu du fait qu'une grande majorité des cotisations sont contestées avec succès. Les conséquences financières pour les communes peuvent aussi être aisément compensées, soit en continuant à percevoir des centimes additionnels à l'avenir, soit en instaurant une taxe communale sur l'inoccupation, qui exclura désormais la taxe régionale (article 25, alinéa 3, du décret du 22 décembre 1995, tel qu'il a été remplacé par le décret du 7 mai 2004).

A.13. Le Gouvernement flamand soutient encore que les défauts de la taxe régionale d'inoccupation - l'inventaire incorrect, l'information médiocre, la perception injuste et impitoyable, la surcharge administrative - affectaient également les centimes additionnels à cette taxe. La résolution des problèmes de la taxe régionale, que visait notamment la disposition entreprise en accordant remise de ces taxes, remédie en même temps aux problèmes des centimes additionnels communaux.

Selon le Gouvernement flamand, supprimer la taxe d'inoccupation avec effet rétroactif - ce qui suppose des circonstances particulières - se justifie en conséquence par le constat que l'application intégrale de cette taxe ne serait pas compatible avec le bon fonctionnement du service public.

- B -

B.1.1. Selon le Gouvernement flamand, les parties requérantes, bien que leur recours en annulation soit dirigé contre les articles 31 à 53 du décret flamand du 24 décembre 2004 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 2005 », formulent exclusivement un grief contre l'article 53, alinéas 1er et 2, dudit décret. Pour le reste, leur recours serait irrecevable à défaut de moyens.

B.1.2. La Cour doit déterminer l'étendue du recours en annulation sur la base du contenu de la requête et en particulier sur la base de l'exposé des moyens.

La Cour constate que le moyen exposé dans la requête des parties requérantes est dirigé exclusivement contre l'article 53, alinéas 1er et 2, du décret du 24 décembre 2004.

B.1.3. En tant que les parties requérantes, dans leur mémoire en réponse, reprochent au décret attaqué de prévoir une attestation d'enregistrement et de nouvelles dates d'inventaire, elles formulent des moyens qui ne figuraient pas dans leur recours en annulation.

En vertu de l'article 85, alinéa 2, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, seules les institutions et les personnes visées aux articles 76, 77 et 78 de cette loi peuvent invoquer des moyens nouveaux.

Les parties requérantes ne relèvent pas de cette catégorie d'institutions ou de personnes.

Les moyens nouveaux formulés par les parties requérantes dans leur mémoire en réponse sont dès lors irrecevables.

B.2. En conséquence, la Cour limite son examen aux deux premiers alinéas de l'article 53 du décret du 24 décembre 2004.

B.3.1. Ces dispositions apportent des modifications au décret du 22 décembre 1995 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 » et sont libellées comme suit :

« Les deux premiers alinéas de l'article 44*bis* du même décret sont joints en un seul § 1er.

A l'article 44*bis* du même décret, les mots ' le 31 décembre 2003 ' sont remplacés par les mots ' le 4 août 2004 ', dans les deux alinéas ».

B.3.2. L'article 44*bis* précité a été inséré dans le décret du 22 décembre 1995 par l'article 19 du décret du 7 mai 2004 « portant modification du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1996 et du décret du 15 juillet 1997 contenant le Code flamand du logement, en ce qui concerne la lutte contre l'inoccupation et le délabrement de bâtiments et/ou d'habitations ».

B.4. Par son arrêt n° 180/2005, la Cour a annulé cet article 19 du décret du 7 mai 2004.

Cette disposition énonçait :

« Au même décret [du 22 décembre 1995], dans le chapitre VIII, section [...] 2, une nouvelle sous-section 9 est ajoutée et est libellée comme suit :

‘ Sous-section 9. – Dispositions transitoires

Article 44*bis*. Les montants fixés sur la base des articles 24 à 44 du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d’accompagnement du budget 1996 qui ont un rapport avec les insertions dans l’inventaire à partir du 1er janvier 2002 jusqu’au 31 décembre 2003 inclus sont considérés comme inexistantes.

Les montants fixés sur la base des articles 24 à 44 du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d’accompagnement du budget 1996 qui ont un rapport avec les anniversaires d’insertions antérieures dans l’inventaire à partir du 1er janvier 2002 jusqu’au 31 décembre 2003 inclus sont considérés comme inexistantes. ’ ».

B.5. En tant que les dispositions attaquées apportent des modifications à l’article 44*bis* inséré dans le décret du 22 décembre 1995 par cet article 19, elles ont, par suite de cette annulation, perdu leur portée normative, de sorte que le recours est devenu sans objet.

Par ces motifs,

la Cour

constate que le recours est sans objet.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 15 mars 2006.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

A. Arts