

Numéro du rôle : 4947
Arrêt n° 92/2011 du 31 mai 2011

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant l'article 3, § 1er, c), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles, tel qu'il était applicable avant sa modification par l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er mars 2007, posée par la Cour de cassation.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges J.-P. Moerman, E. Derycke, T. Merckx-Van Goey, P. Nihoul et F. Daoût, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt du 14 mai 2010 en cause de la SA « Résidence Christalain » contre la Région de Bruxelles-Capitale, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 3 juin 2010, la Cour de cassation a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 3, § 1er, c), de l'ordonnance du 23 juillet 1992 de la Région de Bruxelles-Capitale relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles, dans sa version antérieure à sa modification par l'article 2 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 1er mars 2007, lu en combinaison avec l'article 3, § 1er, a), et, pour autant que de besoin, l'article 3, § 1er, a), de ladite ordonnance violent-ils les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation suivant laquelle

- ils excluent, d'une part, du champ d'application de la taxe prévue par cette ordonnance les propriétaires d'un immeuble bâti situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale ou les titulaires de droits réels sur un tel bien qui l'affectent à un établissement d'habitation collective comportant des résidences séparées occupées chacune par un ménage, telle une seigneurie,

- mais mettent, d'autre part, cette taxe à charge des propriétaires ou titulaires de droits réels qui affectent ce bien à l'hébergement collectif de personnes âgées,

alors que tant les premiers que les seconds sont titulaires d'un droit de propriété ou d'autres droits réels sur un immeuble affecté à un usage d'habitation et donc à un usage résidentiel ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- la SA « Résidence Christalain », dont le siège social est établi à 1090 Bruxelles, avenue des Démineurs 2;

- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale.

A l'audience publique du 5 avril 2011 :

- ont comparu :

-. Me A. Mercier, qui comparaisait également *loco* Me B. Cambier, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SA « Résidence Christalain »;

. Me B. Réard, avocat au barreau de Bruxelles, qui comparaisait également *loco* Me H. Geinger, avocat à la Cour de cassation, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;

- les juges-rapporteurs P. Nihoul et T. Merckx-Van Goey ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Par citation du 25 février 2002, la société anonyme « Résidence Christalain », qui est propriétaire d'un immeuble dans lequel elle exploite une maison de repos pour personnes âgées, conteste l'enrôlement à sa charge, pour l'exercice d'imposition 2001, de la taxe prévue par l'article 3, § 1er, c), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 « relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles ».

Par jugement du 10 mars 2004, le Tribunal de première instance de Bruxelles observe que la surface des chambres de la maison de repos est affectée à l'usage résidentiel visé par l'article 3, § 1er, a), de l'ordonnance du 23 juillet 1992. Il en déduit que le calcul de la taxe réclamée à la société ne peut tenir compte de cette superficie.

Saisie de l'appel introduit par la Région de Bruxelles-Capitale, la Cour d'appel de Bruxelles considère, dans un arrêt du 29 juin 2007, que les personnes âgées vivant dans l'immeuble de la société ne forment pas un ou plusieurs ménages au sens de l'article 3, § 1er, a), de l'ordonnance du 23 juillet 1992. Elle en déduit que c'est à juste titre que la Région de Bruxelles-Capitale a calculé la taxe réclamée à la société en tenant compte de la superficie totale de l'immeuble.

Saisie d'un pourvoi en cassation de la société anonyme « Résidence Christalain », la Cour de cassation estime que l'interprétation de l'article 3, § 1er, a) et c), de l'ordonnance du 23 juillet 1992 que fait la Cour d'appel n'est pas incompatible avec cette disposition. Elle décide, ensuite, à la demande de la société, de poser à la Cour la question préjudicielle reproduite ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Il soutient que le mot « résidence » utilisé par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 « relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles » ne doit pas être compris dans son sens commun. Il considère qu'il doit être défini plus restrictivement en tenant compte de la définition du « ménage » inscrite à l'article 3, § 1er, a), de cette ordonnance, de sorte que les personnes âgées logeant dans la chambre d'une maison de repos n'occupent pas une partie d'un immeuble à titre résidentiel au sens de cette disposition.

Le Gouvernement observe que l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 20 février 1992 « relative aux établissements hébergeant des personnes âgées » distinguait la « maison de repos », d'une part, de l'« habitation pour personnes âgées » et, d'autre part, de la « résidence-service » ou du « complexe résidentiel proposant des services », concepts qui viseraient les « seigneuries ». Il estime que les logements de ces dernières présentent un caractère privatif et que les personnes qui les occupent mènent une vie indépendante et autonome sous l'autorité d'un chef de ménage au sens de l'article 3, § 1er, a), de l'ordonnance du 23 juillet 1992, tout en décidant librement d'utiliser les services et équipement communs. Le Gouvernement considère que, en revanche, une maison de repos n'abrite pas des « ménages » en raison du fait que le logement est

collectif et que c'est son exploitant qui organise la vie communautaire en déterminant, par exemple, les heures d'ouverture et de visite de la maison, ainsi que le contenu et l'horaire des repas.

A.2. La société anonyme « Résidence Christalain » estime que la question préjudicielle appelle une réponse positive.

Elle considère que la différence de traitement ne peut être raisonnablement justifiée.

Elle allègue que l'ordonnance du 23 juillet 1992 a pour but de taxer plus lourdement le propriétaire d'un immeuble qui n'est pas affecté à l'habitation et de ne pas taxer de manière excessive celui qui possède ou occupe un tel immeuble. Elle remarque que tant la maison de repos que la « seigneurie » sont occupées par des pensionnaires qui y établissent leur résidence - voire leur domicile - et qui y bénéficient de certains services sanitaires, alimentaires ou récréatifs, indépendamment du fait que la seconde comprend plus souvent des appartements privatifs alors que la première se compose généralement de chambres. Elle ajoute que les deux types d'établissements sont, d'un point de vue urbanistique, considérés comme formant de l'habitat et produisent un revenu en raison de l'occupation de personnes âgées. Elle rétorque au Gouvernement que nombre de personnes âgées résidant dans une maison de repos mènent aussi une vie indépendante et autonome durant laquelle elles décident librement de recourir aux services offerts. Elle observe aussi que la vie en commun est également réglementée dans une « seigneurie ».

La société anonyme « Résidence Christalain » soutient que le traitement identique que l'ordonnance de la Commission communautaire commune du 20 février 1992 réservait aux deux types d'établissements confirme le caractère discriminatoire de la différence de traitement visée par la question préjudicielle.

La partie demanderesse devant la Cour de cassation précise, enfin, que le calcul de la taxe visée par l'article 3, § 1er, c), de l'ordonnance du 23 juillet 1992 ne doit pas tenir compte des surfaces occupées par les locaux communs de ces établissements qu'utilisent les pensionnaires (réfectoire, salle de détente, infirmerie, etc.) parce qu'ils sont aussi affectés à la résidence.

- B -

B.1. L'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 « relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles » établit une « taxe annuelle à charge des occupants d'immeubles bâtis situés sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et de titulaires de droits réels sur des immeubles non-affectés à la résidence » (article 2).

Avant sa modification par l'article 2 de l'ordonnance du 1er mars 2007 « modifiant l'ordonnance du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles », l'article 3, § 1er, de l'ordonnance du 23 juillet 1992 disposait :

« La taxe est à charge :

a) de tout chef de ménage occupant, à titre de résidence principale ou secondaire, tout ou partie d'un immeuble bâti situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale.

Constitue un ménage au sens de la présente ordonnance soit une personne vivant seule, soit la réunion de deux ou plusieurs personnes qui résident habituellement dans le même logement et y ont une vie commune.

En cas de contestation quant à la composition du ménage, la production d'un certificat de composition de ménage, délivré par l'administration communale, pourra être exigée à titre de preuve;

b) de tout occupant de tout ou partie d'un immeuble bâti situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale et qui y exerce, pour son propre compte, une activité lucrative ou non, en ce compris une profession libérale, et de toute personne morale ou association de fait qui l'occupe à titre de siège social, administratif, d'exploitation ou d'activité.

Constitue une association de fait le groupement de personnes physiques pour organiser entre elles, sur la base d'un contrat écrit, dans un même immeuble, et en partageant les frais, les services communs destinés à assurer l'exercice d'une même profession, et, le cas échéant, pour participer aux bénéfices qui pourraient en résulter;

c) du propriétaire en pleine propriété ou, à défaut d'un propriétaire en pleine propriété, de l'emphytéote, de l'usufruitier ou du titulaire du droit d'usage pour tout ou partie d'immeuble bâti, situé sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale, non affecté à l'usage sous a) ci-dessus ».

B.2. Il ressort du dossier de la procédure transmis par le juge *a quo* et des motifs de la décision de renvoi que la Cour est invitée à statuer sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 3, § 1er, c), lu en combinaison avec l'article 3, § 1er, a), de l'ordonnance du 23 juillet 1992, tels qu'ils étaient applicables à l'exercice d'imposition 2001, en ce qu'ils sont interprétés comme établissant une différence de traitement entre deux catégories de propriétaires d'un immeuble bâti affecté à la résidence de personnes âgées : d'une part, les propriétaires qui affectent un tel immeuble à l'exploitation d'un établissement d'habitation collective comportant des résidences séparées occupées chacune par un ménage (au sens de l'article 3, § 1er, a), de ladite ordonnance) et, d'autre part, ceux qui affectent un tel immeuble à l'hébergement collectif de personnes âgées.

Seuls les seconds seraient redevables de la taxe prévue par l'article 3, § 1er, *c*), de l'ordonnance du 23 juillet 1992 sur la surface de l'immeuble affectée à la résidence de personnes âgées.

B.3. Pour l'exercice d'imposition 2001, le montant non indexé de la taxe prévue par l'article 3, § 1er, *a*), de l'ordonnance du 23 juillet 1992 s'élevait à 1 750 francs (article 5 de l'ordonnance, avant sa modification par l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2001 « portant introduction de l'euro dans les ordonnances et les arrêtés d'exécution en matière de Finances »).

Pour le même exercice d'imposition, le montant non indexé de la taxe prévue par l'article 3, § 1er, *c*), de la même ordonnance s'élevait, pour des surfaces non affectées à des activités industrielles ou artisanales, à « 200 francs le mètre carré de surface plancher au-delà des 300 premiers mètres carrés [...] sans qu'elle puisse excéder un montant correspondant à 14 % du revenu cadastral, afférent aux surfaces de tout ou partie d'immeuble, soumises à la taxe » (article 8, § 1er, de l'ordonnance, avant sa modification par l'article 1er de l'arrêté du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale du 13 décembre 2001).

B.4.1. La taxe régionale instaurée par l'ordonnance du 23 juillet 1992 a pour objectif de procurer à la Région de Bruxelles-Capitale de « nouvelles ressources » et de « garantir le financement de la Région en restant, toutefois, attentif à la politique du logement » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, n° 184/1, p. 2).

B.4.2. Le législateur ordonnancier a veillé à ce que cette taxe soit mise à charge des bénéficiaires des services offerts par les autorités bruxelloises, singulièrement dans les secteurs de la propreté, de la lutte contre l'incendie et de l'aide médicale urgente (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, n° 183/2, p. 5; *C.R.I.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 16 juillet 1992, n° 26, p. 791), c'est-à-dire à charge de ceux qui créent des « lieux de risques » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, n° 183/2, p. 49).

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

Le choix d'une « taxe d'un montant inférieur » pour les « immeubles affectés à la résidence » ou « au logement » découle de la volonté « de ne pas pénaliser l'offre de logement » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, n° 184/1, p. 2) et de « sauvegarder la fonction d'habitat à Bruxelles » (*Doc. parl.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1991-1992, n° 183/2, p. 7).

B.5. Tant l'immeuble bâti affecté à l'exploitation d'un établissement d'habitation collective comportant des résidences séparées occupées chacune par un ménage de personnes âgées que l'immeuble bâti affecté à l'hébergement collectif de telles personnes sont des immeubles affectés à la résidence.

Ils constituent tous deux, sinon de l'habitat classique, à tout le moins un complément indispensable à l'habitat.

Compte tenu de l'objectif poursuivi par le législateur, la différence de traitement décrite en B.2 n'est donc pas raisonnablement justifiée.

B.6. Interprétées comme introduisant cette différence de traitement, les dispositions en cause sont incompatibles avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.7. La question préjudicielle appelle une réponse positive.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 3, § 1er, *c*), de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative à la taxe régionale à charge des occupants d'immeubles bâtis et de titulaires de droits réels sur certains immeubles, lu en combinaison avec l'article 3, § 1er, *a*), de la même ordonnance et interprété comme établissant une différence de traitement entre, d'une part, le propriétaire d'un immeuble bâti qui affecte cet immeuble à l'exploitation d'un établissement d'habitation collective comportant des résidences séparées occupées chacune par un ménage - au sens de l'article 3, § 1er, *a*), de la même ordonnance - et, d'autre part, le propriétaire d'un immeuble bâti qui affecte cet immeuble à l'hébergement collectif de personnes âgées, viole les articles 10 et 11 de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 31 mai 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

R. Henneuse