

Numéro du rôle : 5272
Arrêt n° 136/2012 du 30 octobre 2012

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle relative aux articles 15, § 1er, 1°, et 257, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992, posée par le Tribunal de première instance de Bruxelles.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, E. Derycke, J. Spreutels et P. Nihoul, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président R. Henneuse,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\*   \*   \*

### I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par jugement du 7 décembre 2011 en cause de Pauline Devos contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 20 décembre 2011, le Tribunal de première instance de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 15, § 1er, 1°, et 257, 4°, CIR 92, en combinaison avec l'article 2*bis* de l'ordonnance de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier (tel que modifiée par ordonnance du 13 avril 1995), violent-ils - en tout ou pour partie des conditions posées à l'exonération de précompte - les articles 10 et 11 de la Constitution, au regard de la finalité de ce système législatif, en ce qu'ils traitent de même manière le plein-propriétaire et l'usufruitier ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Pauline Devos, demeurant à 1083 Bruxelles, avenue des Neuf Provinces 3;
- le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
- le Conseil des ministres;
- le Gouvernement flamand.

Pauline Devos, le Conseil des ministres et le Gouvernement flamand ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 26 juin 2012 :

- ont comparu :
  - . Me M. Godhaird, avocat au barreau de Bruxelles, pour Pauline Devos;
  - . Me F. Belleflamme, *loco* Me J. Bourtembourg et Me C. Molitor, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale;
  - . Me A. Gillet, avocat au barreau de Nivelles, pour le Conseil des ministres;
  - . Me B. Westen *loco* Me L. De Meyere, avocats au barreau de Gand, pour le Gouvernement flamand;
- les juges-rapporteurs J.-P. Snappe et E. Derycke 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*

Le litige a trait à l'enrôlement de la demanderesse devant le juge *a quo* au précompte immobilier pour les exercices 2002 à 2007 pour un immeuble situé à Saint-Josse-ten-Noode.

La demanderesse est usufruitière du bien litigieux depuis le décès de son époux, leur fille unique étant la nue-propriétaire. Ce bien fit l'objet de deux incendies alors que la nue-propriétaire, qui n'avait pas mis la demanderesse en possession du bien, l'occupait, ce qui n'est plus le cas depuis 2002, l'immeuble étant depuis inoccupé.

La nue-propriétaire reçut des devis relatifs à des travaux qui devaient être entrepris en vue de relever l'immeuble de sa ruine, travaux qui ne furent jamais effectués.

En vain, la demanderesse proposa à sa fille de mettre en vente l'immeuble; c'est alors qu'elle entama la procédure de conversion d'usufruit prévue à l'article 745 du Code civil.

La partie demanderesse, à laquelle est réclamé le précompte, considère que des « circonstances exceptionnelles » devraient justifier l'exemption de cet impôt : en l'occurrence, l'impossibilité pour elle de faire la rénovation et celle de faire vendre le bien ou de convertir rapidement l'usufruit.

Dans son dispositif, le jugement déclare la demande irrecevable concernant les années 2002 à 2005. En revanche, avant de juger au fond la demande relative aux exercices 2006 et 2007, la juridiction pose une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, dont le libellé est reproduit plus haut.

## III. *En droit*

- A -

### *Position de la partie demanderesse dans la procédure antérieure*

A.1. La partie demanderesse, qui est redevable de la taxe litigieuse en tant qu'usufruitière du bien immobilier, fait état des mauvaises relations avec la nue-propriétaire, qui, d'une part, est, selon elle, seule responsable de l'état de ruine du bien et qui, d'autre part, s'est toujours refusé à vendre l'immeuble.

Etant donné qu'en l'espèce, ce n'est pas l'usufruitier qui est responsable de l'état de l'immeuble, la partie demanderesse estime qu'il est contraire au principe d'égalité et de non-discrimination qu'en l'occurrence, les dispositions en cause ne permettent pas que, dans pareilles circonstances exceptionnelles, l'usufruitier soit déchargé du paiement de la taxe, laquelle devrait être due par le nu-propriétaire.

Il n'est pas exact, précise la partie demanderesse dans son mémoire en réponse, que l'usufruitier peut à tout moment céder son droit, à l'instar de ce que peut faire le nu-propriétaire. Aucun acquéreur, en effet, ne saurait être intéressé par le rachat d'un usufruit qui lui coûtera plus cher en réparations qui ne lui incombent pas et qui ne seront pas remboursées par celui qui aurait dû les prendre en charge.

Il n'est pas exact non plus, contrairement à ce que soutient le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, qu'il faille considérer que l'exclusion des personnes détenant un droit d'usufruit sur des habitations inoccupées insalubres qui ne les rénovent pas est conforme au souci de lutter contre la taudisation. En revanche, la partie demanderesse suggère que la Cour reformule la question pour prendre en considération l'hypothèse envisagée par le Gouvernement régional.

*Position du Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale*

A.2. Le libellé de la question préjudicielle apparaît directement influencé par la situation de la demanderesse devant le juge *a quo*, situation essentiellement déterminée par des éléments de fait. Toutefois, l'idée qu'il serait plus difficile pour un usufruitier de répondre aux conditions visées par l'article 2bis de l'ordonnance du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier ne se vérifie pas dans tous les cas, rien n'empêchant le plus souvent l'usufruitier d'accomplir les démarches ou travaux nécessités par cette disposition.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale rappelle ensuite l'arrêt n° 187/2002 du 19 décembre 2002, par lequel la Cour a jugé que les dispositions en cause ne violaient pas le principe d'égalité, sauf à l'égard de la catégorie de propriétaires d'habitations bien entretenues dont l'immeuble est inoccupé en raison de circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté. Les considérants de cet arrêt valent également, estime le Gouvernement régional, pour les autres catégories de redevables du précompte immobilier.

Certes, la question qui pourrait être posée, mais qui n'est pas soulevée en l'espèce, est celle de la conformité aux articles 10 et 11 de la Constitution des dispositions visées en tant qu'elles excluent du bénéfice de la remise ou de la modération du précompte immobilier le redevable de ce précompte, propriétaire ou usufruitier d'un immeuble d'habitation inoccupé insalubre dont la rénovation n'est pas assurée, lorsque cette absence de rénovation trouve sa source dans des circonstances indépendantes de sa volonté.

Même s'il ne s'agit pas de l'objet de la question préjudicielle, il pourrait être estimé, selon le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, si l'on applique un raisonnement identique à celui de l'arrêt de la Cour, qu'interprétées en ce sens qu'elles excluent du bénéfice de la remise ou de la réduction du précompte immobilier les propriétaires et les usufruitiers d'une habitation inoccupée insalubre et qui ne rénovent pas cette habitation pour autant que cette absence de rénovation ne trouve pas sa cause dans des circonstances exceptionnelles indépendantes de leur volonté, les dispositions sont conformes aux articles 10 et 11 de la Constitution.

*Position du Conseil des ministres*

A.3. Le Conseil des ministres considère que le nu-propiétaire et l'usufruitier ne sont pas dans des situations comparables. Même si, à l'instar du nu-propiétaire qui peut à tout moment aliéner son bien, l'usufruitier dispose de la possibilité de céder son droit, les considérations particulières et personnelles mises en exergue dans le jugement ne peuvent être tenues comme relevant de l'essence même de la situation d'un nu-propiétaire, d'une part, ou d'un usufruitier, d'autre part.

Dans son mémoire en réponse, le Conseil des ministres précise que la demanderesse, usufruitière dans l'espèce en cause, n'est pas désarmée puisqu'elle dispose d'un droit contre la nue-propiétaire en vue de la contraindre à payer les grosses réparations qu'elle aurait dû engager.

*Position du Gouvernement flamand*

A.4. Après avoir précisé qu'il souhaitait intervenir parce qu'une réglementation similaire est prévue à l'article 2 du décret flamand du 13 juillet 2001 « modifiant l'article 257 du Code des impôts sur les revenus 1992, pour ce qui concerne le précompte immobilier », le Gouvernement flamand soutient, à l'instar des deux autres Gouvernements, que les dispositions en cause ne violent pas les articles 10 et 11 de la Constitution, se référant en particulier à l'arrêt n° 187/2002 de la Cour.

C'est parce qu'il est le détenteur du droit d'usufruit que la loi a prévu que c'est l'usufruitier qui doit payer la taxe litigieuse. Si un nu-propiétaire empêche l'usufruitier de faire usage de ce droit, le Code civil prévoit des procédures contraignantes à son égard. Des dispositions fiscales n'ont pas pour objet de résoudre des conflits familiaux.

- B -

B.1. L'article 257, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 1992) dispose :

« Sur la demande de l'intéressé, il est accordé :

[...]

4° remise ou modération proportionnelle du précompte immobilier dans la mesure où le revenu cadastral imposable peut être réduit en vertu de l'article 15 ».

L'article 15, § 1er, du même Code dispose :

« Le revenu cadastral est réduit dans une mesure proportionnelle à la durée et à l'importance de l'improductivité, de l'absence de jouissance de revenus ou de la perte de ceux-ci :

1° dans le cas où un immeuble bâti, non meublé, est resté totalement inoccupé et improductif de revenus pendant au moins 90 jours dans le courant de l'année;

2° dans le cas où la totalité du matériel et de l'outillage, ou une partie de ceux-ci, représentant au moins 25 p.c. de leur revenu cadastral, est restée inactive pendant au moins 90 jours dans le courant de l'année;

3° dans le cas où la totalité soit d'un immeuble, soit du matériel et de l'outillage, ou une partie de ceux-ci représentant au moins 25 p.c. de leur revenu cadastral respectif, est détruite ».

B.2. L'article 2*bis* de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier, tel qu'il a été inséré par l'article 3 de l'ordonnance du 13 avril 1995, dispose :

« Par dérogation à l'article 257, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992, une remise ou modération proportionnelle du précompte immobilier sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale n'est accordée qu'aux conditions suivantes :

1° qu'il s'agisse d'un bien immobilier bâti, non meublé, resté totalement inoccupé et improductif de revenus pendant au moins nonante jours dans le courant de l'année;

2° que l'immeuble visé au 1° soit ou bien déclaré insalubre mais améliorable au sens de l'article 6 de l'arrêté de l'Exécutif de la Région de Bruxelles-Capitale du 29 mars 1990 relatif à l'octroi de primes pour la rénovation d'habitations au bénéfice des personnes physiques ou bien soit déclaré insalubre mais améliorable par le conseil communal en vertu de l'article 119 de la nouvelle loi communale ou par le bourgmestre en vertu des articles 133 et 135 de cette même loi;

3° que cet immeuble réponde, après travaux, aux normes minimales d'habitabilité prévues à l'article 6 de ce même arrêté;

4° que le contribuable visé à l'article 251 du même code justifie d'une occupation ininterrompue de neuf années. Les interruptions de nonante jours au maximum sont considérées comme des occupations ininterrompues;

5° que le contribuable remette au directeur régional de l'administration des contributions directes compétent pour le lieu où est situé l'immeuble déclaré insalubre mais améliorable, une attestation délivrée par l'administration du logement de la Région de Bruxelles-Capitale ou par l'administration communale selon le cas ».

B.3. La Cour est interrogée sur le point de savoir si les articles 15, § 1er, 1°, et 257, 4°, du CIR 1992, lus en combinaison avec l'article 2bis précité de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992, violent les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'ils traitent de manière égale les pleins propriétaires et les usufruitiers d'immeubles insalubres. Les faits à l'origine du litige devant le juge *a quo* et la motivation du jugement font apparaître que la Cour est invitée à comparer la situation d'un usufruitier avec celle d'un propriétaire, lequel pourrait, plus facilement que le premier, répondre aux conditions de réduction partielle ou d'exonération du précompte immobilier, l'usufruitier, quant à lui, pouvant être empêché, dans des circonstances exceptionnelles non prévues par les dispositions en cause, de remplir ces conditions.

B.4. Faisant usage de sa compétence pour modifier les exonérations du précompte immobilier, le législateur ordonnancier a soumis à des conditions supplémentaires la remise ou la modération proportionnelle du précompte immobilier pour un immeuble bâti non meublé.

Le législateur ordonnancier a considéré cette remise ou modération proportionnelle pour les immeubles qui sont restés inoccupés pendant au moins 90 jours dans le courant de l'année comme l'un des facteurs qui ont contribué à la spéculation immobilière sur le territoire de la Région de Bruxelles-Capitale « avec ses effets néfastes pour les habitants tels que l'augmentation des loyers, la taudisation et l'abandon d'habitat » (*Doc.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1993-1994, A-319/1, p. 1).

Afin de remédier à cette situation, il a limité la remise ou la modération proportionnelle du précompte immobilier aux immeubles qui ont été déclarés insalubres mais améliorables et qui, à l'issue des travaux, satisfont aux normes minimales en matière d'habitabilité.

Cette restriction vise non seulement à lutter contre la taudisation, mais elle entend aussi inciter « un nombre important de propriétaires à mettre en location plus rapidement leurs immeubles et appartements ». En ce sens, les dispositions en cause doivent être considérées « comme un moyen mis en œuvre afin d'atteindre un but inséré lors de la dernière réforme constitutionnelle, à savoir le droit à un logement décent » (*Doc.*, Conseil de la Région de Bruxelles-Capitale, 1993-1994, A-319/1, p. 2, et A-319/2, p. 3).

B.5. Par son arrêt n° 187/2002 du 19 décembre 2002, la Cour a jugé :

« B.8. En raison des conditions supplémentaires précitées, certaines catégories de propriétaires qui entraient auparavant en ligne de compte pour la remise ou la modération du précompte immobilier parce que leur immeuble était inoccupé pendant au moins 90 jours dans le courant de l'année, en sont exclues. Il s'agit des propriétaires d'habitations salubres, des propriétaires d'habitations insalubres qui ne les rénovent pas et des propriétaires d'immeubles qui ont une affectation autre que le logement.

L'exclusion des propriétaires d'habitations inoccupées salubres est conforme à l'objectif qui consiste à lutter contre l'inoccupation d'habitations.

L'exclusion des propriétaires d'habitations inoccupées insalubres qui ne rénovent pas leur habitation est conforme au souci de lutter contre la taudisation.

L'exclusion des propriétaires d'immeubles qui ont une autre affectation que le logement est conforme au souci du législateur régional d'améliorer en premier lieu le logement en Région de Bruxelles-Capitale.

B.9. Compte tenu de l'obligation que l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution a faite aux législateurs, et plus précisément aux législateurs régionaux, d'assurer le droit à un logement décent, la restriction apportée à la possibilité de remise ou de modération proportionnelle du précompte immobilier est en rapport avec les objectifs de la mesure litigieuse ».

B.6.1. L'obligation qui pèse en l'espèce sur l'usufruitier de payer le précompte immobilier découle de l'article 251 du CIR 1992, qui ne fait pas l'objet de la question préjudicielle, selon lequel le revenu cadastral est un élément du revenu de la personne qui jouit d'un bien immobilier, quelle que soit par ailleurs sa qualité de propriétaire, possesseur, emphytéote, superficiaire ou usufruitier.

B.6.2. Il en résulte que ce que la Cour a jugé par son arrêt n° 187/2002 précité, en se référant à la situation de propriétaires de biens immobiliers redevables du précompte immobilier en cette qualité, vaut pour les autres catégories de redevables du précompte immobilier définies à l'article 251 du CIR 1992 et, notamment, pour les personnes qui détiennent sur les biens immobiliers un droit d'usufruit.

B.7.1. La différence de traitement entre le propriétaire d'un immeuble insalubre et l'usufruitier d'un immeuble semblable n'a pas pour origine les dispositions en cause mais des circonstances particulières tenant, en l'espèce, à la situation personnelle des deux titulaires du droit de propriété démembré.

B.7.2. Lorsque ces circonstances tiennent aux relations personnelles entre l'usufruitier et le propriétaire, le Code civil règle les obligations respectives de l'un et de l'autre, relatives aux réparations de l'immeuble (articles 605 et 606 du Code civil).

En outre, l'article 599 du Code civil dispose que le propriétaire ne peut nuire aux droits de l'usufruitier, lequel peut, quand la nue-propriété appartient aux descendants du conjoint survivant - comme c'est le cas en l'espèce soumise au juge *a quo* -, demander la conversion de l'usufruit conformément à l'article 745<sup>quater</sup>, § 1er, du même Code.



B.7.3. Si le législateur fiscal avait dû tenir compte des circonstances évoquées ci-dessus, qui font l'objet d'une réglementation en droit civil, il n'aurait pu raisonnablement atteindre les objectifs rappelés en B.4 et B.5.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 15, § 1er, 1°, et 257, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992, lus en combinaison avec l'article 2*bis* de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 23 juillet 1992 relative au précompte immobilier, ne violent pas 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 30 octobre 2012, par le juge J.-P. Snappe, faisant fonction de président en remplacement du président R. Henneuse, légitimement empêché.

Le greffier,

Le président f.f.,

F. Meersschaut

J.-P. Snappe