

Numéro du rôle : 5430
Arrêt n° 90/2013 du 13 juin 2013

A R R E T

En cause : la question préjudicielle relative à l'article 2, 2°, du décret de la Région wallonne du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives, posée par le Tribunal de première instance de Liège.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents R. Henneuse et M. Bossuyt, et des juges A. Alen, J.-P. Snappe, J. Spreutels, T. Merckx-Van Goey et F. Daoût, 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 18 avril 2012 en cause de Lahbib El Anabi contre l'Etat belge, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 19 juin 2012, le Tribunal de première instance de Liège a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 2, 2°, du décret wallon du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives (*MB 23.12.2009*), viole-t-il les articles 10 et 11 de la Constitution en ce qu'il refuse la réduction du précompte immobilier prévue par l'article 257, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992 à partir de l'exercice d'imposition 2009 lorsque l'immeuble est resté inoccupé en dehors de la volonté du propriétaire pendant plus de douze mois, compte tenu de l'exercice d'imposition précédent, s'il s'agit d'un immeuble qui, comme en l'espèce, ne sert pas d'habitation mais est à destination commerciale et dont l'inoccupation a un caractère involontaire ? ».

Des mémoires ont été introduits par :

- Lahbib El Anabi, demeurant à 4102 Seraing, rue de l'Etang 110;
- le Gouvernement wallon;
- le Conseil des ministres.

Lahbib El Anabi et le Conseil des ministres ont introduit des mémoires en réponse.

A l'audience publique du 7 mai 2013 :

- ont comparu :
 - . Me R. Neuroth, avocat au barreau de Liège, pour Lahbib El Anabi;
 - . Me P. Baudin, avocat au barreau de Nivelles, *loco* Me M. Eloy, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement wallon;
 - . Me B. Billet, avocat au barreau de Bruxelles, *loco* Me J. Fekenne, avocat au barreau de Liège, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs F. Daoût et A. Alen 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 demandeur devant le juge *a quo* est propriétaire d'un immeuble dont le rez-de-chaussée est à destination commerciale et qui est resté inoccupé lors des exercices d'imposition 2008 et 2009. Il a demandé une remise du précompte immobilier pour l'exercice d'imposition 2009. Cette demande a été rejetée par le directeur régional des contributions de Liège en application du nouvel article 257, 4°, alinéa 4, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 1992). Le demandeur conteste devant le Tribunal de première instance de Liège cette décision qui applique pour l'exercice d'imposition 2009 le décret de la Région wallonne du 10 décembre 2009 modifiant les conditions visées à l'article 257, alinéa 1er, du CIR 1992.

Par jugement sur réouverture des débats, le juge *a quo* examine l'opportunité de poser une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle et, compte tenu des questions qui ont été posées par jugement du 26 octobre 2011 dans une autre affaire, se limite à poser la question préjudicielle mentionnée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

Position du demandeur devant le juge a quo

A.1. Le demandeur devant le juge *a quo* fait valoir qu'il a intérêt à l'examen de la disposition décrétales par la Cour dès lors qu'il critique l'application de cette disposition. Il estime que cette disposition est discriminatoire et il se fonde à cet égard sur l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 22/2001 du 1er mars 2001. Dans cet arrêt, la Cour a censuré une disposition semblable à la disposition en cause en raison de ses effets disproportionnés à l'égard des propriétaires d'habitations inoccupées et bien entretenues dont l'immeuble est inoccupé pour des raisons indépendantes de leur volonté. La partie relève la similitude entre le décret en cause dans la présente affaire et le décret flamand qui avait fait l'objet de l'arrêt de la Cour. Dans les deux cas, le législateur décrétales a eu pour but de lutter contre la taudisation des bâtiments et le maintien en l'état de sites d'activité économique désaffectés. Dans les deux cas, l'immeuble est inoccupé pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire. Or, l'objectif du législateur décrétales est de « lutter contre les propriétaires qui laissent volontairement leur immeuble vide d'occupation afin de procéder à des spéculations immobilières ».

Le législateur décrétales ne fait aucune distinction entre l'immeuble destiné au logement et l'immeuble destiné à une activité commerciale. L'inégalité de traitement relevée par la Cour dans l'arrêt précité s'applique, par identité de motifs, à un immeuble affecté à une activité commerciale. Un immeuble à destination commerciale peut être bien entretenu et en bon état et, malgré tout, ne pas trouver de locataire pour des raisons indépendantes de la volonté du propriétaire. Un précompte immobilier constitue une taxe sur les revenus que produit un immeuble. A la suite de l'arrêt précité de la Cour constitutionnelle, « le propriétaire qui entretient l'immeuble, tente de le mettre en location ou en vente, mais subit une inoccupation involontaire et indépendante de sa volonté » doit pouvoir obtenir une réduction du précompte immobilier.

Le demandeur devant le juge *a quo* invoque par ailleurs les arrêts de la Cour constitutionnelle n° 82/2003 du 11 juin 2003 et n° 155/2003 du 26 novembre 2003. Il conclut que la question préjudicielle appelle une réponse affirmative. Il relève encore que l'Etat belge ne répond pas à l'argument pris du caractère involontaire de l'inoccupation de l'immeuble, tandis que la Région wallonne considère pour sa part que le caractère involontaire de l'improductivité de l'immeuble a été envisagé par le législateur décrétales et précisé par les travaux préparatoires. Il convient d'en prendre acte dans la mesure où la problématique soumise au juge *a quo* relève du caractère involontaire de l'inoccupation de l'immeuble concerné.

Position de l'Etat belge

A.2.1. L'Etat belge estime que la question préjudicielle telle qu'elle est posée par le juge *a quo* n'a pas lieu d'être, compte tenu de l'objectif du législateur décréteur qui a entendu rendre l'article 207, 4°, du CIR 1992 applicable à tous les immeubles, peu importe leur affectation à l'habitation ou non.

A.2.2. Concernant la discrimination fondée sur le caractère involontaire de l'improductivité, l'Etat belge répond que le reproche fait par la Cour constitutionnelle dans les arrêts cités vise l'article 60 du décret flamand du 22 décembre 1993 « contenant diverses mesures d'accompagnement du budget 1994 » et ne peut être fait de la même manière à la disposition en cause, dès lors que celle-ci envisage très clairement de manière expresse plusieurs situations d'improductivité manifestement involontaires donnant lieu au maintien de l'avantage fiscal si elles perdurent au-delà de douze mois. Par ailleurs, dans la mesure où la disposition en cause envisage *expressis verbis* que l'improductivité de moins de douze mois doit revêtir un caractère involontaire, elle atteste que le législateur décréteur s'est soucié de la situation des propriétaires dont le bâtiment reste inoccupé pour des raisons indépendantes de leur volonté.

L'Etat belge invoque par ailleurs l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 110/2012 du 20 septembre 2012 pour conclure qu'indépendamment de la cause volontaire ou non de l'improductivité, la Cour a considéré que la limitation dans le temps de la modération proportionnelle du précompte immobilier est justifiée au regard des buts poursuivis par le législateur décréteur.

Position du Gouvernement wallon

A.3.1. Le Gouvernement wallon relève tout d'abord que la question préjudicielle ne fait pas formellement état d'une discrimination qui serait condamnable entre deux groupes de personnes distincts et comparables. Il faut sans doute en déduire que le juge *a quo* voit deux discriminations possibles : un traitement différencié injustifié entre, d'une part, des contribuables propriétaires d'immeubles d'habitation et, d'autre part, des propriétaires d'immeubles à destination commerciale et un traitement indifférencié injustifié des contribuables propriétaires d'immeubles pâtissant d'une improductivité de plus de douze mois, que cette improductivité soit volontaire ou involontaire.

A.3.2. Concernant la première discrimination, le Gouvernement wallon estime que la question préjudicielle est sans objet, dès lors que la disposition en cause ne prévoit aucune différence de traitement selon l'affectation de l'immeuble. Le Gouvernement wallon invoque également à l'appui de cette thèse des extraits des travaux préparatoires du décret.

A.3.3. Concernant la discrimination fondée sur le caractère involontaire de l'improductivité, le Gouvernement wallon estime qu'il résulte du texte du décret en cause ainsi que des travaux préparatoires que le législateur décréteur wallon a tenu compte de la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et pris en compte l'improductivité qui excède douze mois lorsqu'elle est totalement involontaire. La question de savoir si le demandeur se trouve dans les conditions prévues par le décret est étrangère à la question posée. Le Gouvernement wallon conclut que la question préjudicielle est également sans objet sur ce point. Il rappelle en outre que le législateur décréteur poursuit par le décret en cause des objectifs d'équité fiscale et des objectifs de nature budgétaire et que c'est dans cette perspective que le décret est venu renforcer de manière générale les conditions auxquelles un contribuable peut bénéficier d'une remise ou modération du précompte immobilier. Ainsi, outre la réglementation sur l'improductivité de longue durée (plus de douze mois), le nouveau texte prévoit également, par exemple, que la remise ou modération ne sera dorénavant plus octroyée que pour des improductivités d'une durée minimale de 180 jours au lieu de 90 jours auparavant. Ces considérations budgétaires justifieraient un traitement indifférencié, pour autant qu'il existe.

- B -

B.1. L'article 257, alinéa 1er, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (CIR 1992), tel qu'il a été modifié par l'article 2, 2°, du décret de la Région wallonne du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives, dispose :

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

[...]

4° remise ou modération du précompte immobilier dans une mesure proportionnelle à la durée et à l'importance de l'inoccupation, de l'inactivité ou de l'improductivité du bien immeuble :

a) dans le cas où un bien immobilier bâti, non meublé, est resté inoccupé et improductif pendant au moins 180 jours dans le courant de l'année;

b) 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 90 jours dans le courant de l'année;

c) dans le cas où la totalité soit d'un bien immobilier bâti, 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.

Les conditions de réduction doivent s'apprécier par parcelle cadastrale ou par partie de parcelle cadastrale lorsqu'une telle partie forme, soit une habitation séparée, soit un département ou une division de production ou d'activité susceptibles de fonctionner ou d'être considérés séparément, soit une entité dissociable des autres biens ou parties formant la parcelle et susceptible d'être cadastrée séparément.

L'improductivité doit revêtir un caractère involontaire. La seule mise simultanée en location et en vente du bien par le contribuable n'établit pas suffisamment l'improductivité.

A partir du moment où il n'a plus été fait usage du bien depuis plus de douze mois, compte tenu de l'année d'imposition précédente, la remise ou la réduction proportionnelle de *a)* ci-avant ne peut plus être accordée dans la mesure où la période d'inoccupation dépasse douze mois, sauf dans le cas d'un immeuble dont le contribuable ne peut exercer les droits réels pour cause de calamité, de force majeure, d'une procédure ou d'une enquête administrative ou judiciaire empêchant la jouissance libre de l'immeuble, jusqu'au jour où disparaissent ces circonstances entravant la jouissance libre de l'immeuble. Est notamment considéré comme tel, l'immeuble qui constitue un logement non améliorable, au sens de l'article 1er, 14°, du Code wallon du Logement, reconnu comme tel par un délégué du Ministre du Logement ou par un arrêté du bourgmestre ».

B.2. L'objectif poursuivi par le législateur décrétoal a été précisé comme suit :

« Le présent projet de décret contient donc les propositions de mesure suivantes :

1° En vue de garantir l'accès à un logement décent, abordable et durable :

a) lutter contre les logements inoccupés et contre le maintien en l'état de sites d'activités économiques désaffectés, par une modification des conditions d'application de la réduction proportionnelle du précompte immobilier en cas d'inoccupation/d'improductivité » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2009-2010, n° 118/1, p. 2).

« Ensuite, concernant l'article 257, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992, qui prévoit une réduction du précompte immobilier en cas d'inoccupation, d'inactivité ou d'improductivité de l'immeuble durant l'exercice d'imposition (voy. art. 15, CIR 1992), il convient de rapporter cet avantage aux objectifs réels de ne pas taxer le possesseur d'un bien immobilier qui vient d'être mis temporairement dans l'impossibilité de percevoir des revenus de son immeuble, pour des causes indépendantes de sa volonté; de plus, de manière supplémentaire par rapport à l'objectif d'équité fiscale de ne pas octroyer d'avantage fiscal onéreux pour la Région en contrariété avec d'autres politiques régionales, telle la lutte contre la taudisation, l'on remarquera que l'avantage actuel octroyé peut également provoquer un effet pervers de finalement désavantager le propriétaire qui répare et améliore l'immeuble en cause, avec à la clé occupation de l'immeuble et, partant, déduction du précompte immobilier (avec même peut-être une augmentation du revenu cadastral de l'immeuble à la suite de ses travaux), par rapport au propriétaire spéculant sur la valeur du terrain en laissant se dégrader l'immeuble qui ne doit pas payer le précompte immobilier durant cette période de spéculation. Dans la situation actuelle, il paraît quelque peu paradoxal d'octroyer, au niveau du précompte immobilier, un avantage fiscal au propriétaire d'un immeuble inoccupé, alors que l'ancrage communal et le mode de calcul du financement régional des communes incitent les communes à établir une taxe sur les logements abandonnés, dès lors qu'un immeuble a fait l'objet de deux constats d'inoccupation séparés de plus de six mois; de même, la limitation dans le temps de cet avantage fiscal paraît cohérente avec l'objectif de la taxe régionale sur les sites d'activité économique désaffectés, destinée à redynamiser les parcelles immobilières affectés aux activités économiques et à les remettre dans le circuit économique.

Il est donc proposé [...] :

– d'une part, d'allonger la condition de durée minimale d'inoccupation de l'immeuble pour bénéficier de l'allègement, en passant d'un minimum de 90 jours à un minimum de 180 jours; en effet, il convient de limiter le bénéfice de la mesure aux inoccupations suffisamment importantes pour entraîner une perte substantielle de revenus durant l'année, et non pas seulement aux inoccupations assez limitées dans le temps;

– d’autre part, de consacrer légalement la position administrative, et partant de la sécuriser, selon laquelle l’inoccupation doit être involontaire; cette précision avait d’ailleurs été prévue dans l’article 15 du Code des impôts sur les revenus 1992 par une loi du 12 avril 1995, mais cette loi ayant été annulée par un arrêt de la Cour constitutionnelle n° 74/1996 du 11 décembre 1996 (par cause d’excès de compétence du pouvoir fédéral, une telle mesure ayant une influence en matière de précompte immobilier devant en réalité être établie par l’Etat fédéral en concertation avec les Régions, à l’époque), il est proposé que la Région wallonne reprenne expressément cette idée dans l’article 257, CIR 1992;

– enfin, de limiter dans le temps le bénéfice de la réduction du précompte immobilier, en la supprimant à partir du moment où la durée de l’inoccupation excède un an, à dater du début de l’inoccupation (ainsi, dans le cas d’une inoccupation dépassant un an, à cheval sur deux années, la réduction pourra être appliquée la première année où l’inoccupation est, par exemple, de 182 jours, et la réduction pourra également être appliquée l’année suivante, mais alors seulement à concurrence du solde de 183 jours admissibles de l’inoccupation totale dépassant un an): toutefois, compte tenu de la jurisprudence actuelle de la Cour constitutionnelle en cette matière, il est également proposé que cette limitation dans le temps de l’avantage de la réduction, ne joue pas dans le cas où le propriétaire ne peut de toute façon pas jouir librement de son immeuble, et ce de manière involontaire, tel que d’ailleurs la législation de la Région flamande le prévoit » (*ibid.*, pp. 3 et 4).

Il a été également déclaré :

« Garantir l’accès à un logement décent, abordable et durable vise bien entendu les logements inoccupés. Depuis une dizaine d’années, la Région, avec parfois des erreurs, des errements, a lancé une opération de lutte contre les logements inoccupés et abandonnés. D’abord en la confiant aux communes, puis en la rapatriant au niveau régional, puis en la retransférant au niveau local : il s’agit de la taxe sur les logements inoccupés et abandonnés au mètre courant façade.

Mais cela était insuffisant car les propriétaires de ces habitations bénéficiaient d’une réduction du précompte immobilier liée à ‘ l’improductivité ’. Celle-ci était constatée dès lors qu’il y avait 90 jours où le bâtiment était vide. Ce délai est porté à 180 jours, et ce ne sera plus valable qu’une seule fois. En effet, il ne peut être toléré qu’à un moment où des concitoyens, parfois isolés, n’ont pas de logement, d’autres spéculent et abandonnent ces logements pour des raisons qui ne sont pas toujours acceptables. M. le Ministre fait remarquer que le Ministre des Pouvoirs locaux a repris dans sa circulaire un coefficient de 3,7 pour permettre d’intégrer cette recette. Pour la Région, il ne s’agit pas de produire des recettes - il s’agit d’une recette d’un million d’euros, ce qui est dérisoire, même si c’est le bienvenu - mais pour les communes, on est dans un ordre d’idées beaucoup plus important. Il s’agit de 27 millions d’euros. C’est donc une recette très appréciable. Mais là n’est pas l’objectif. L’objectif est la lutte contre les logements inoccupés » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2009-2010, n° 117/2, n° 118/2, n° 17 (S.E. 2009)/3, p. 3).

B.3. Le juge *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité, avec les articles 10 et 11 de la Constitution, de l'article 2, 2°, du décret wallon du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives en ce qu'il refuse la réduction du précompte immobilier prévue par l'article 257, 4°, du CIR 1992 à partir de l'exercice d'imposition 2009 lorsque l'immeuble est resté inoccupé en dehors de la volonté du propriétaire pendant plus de douze mois, compte tenu de l'exercice d'imposition précédent, s'il s'agit d'un immeuble qui, comme en l'espèce, ne sert pas d'habitation mais est à destination commerciale et dont l'inoccupation a un caractère involontaire.

B.4. Le demandeur devant le juge *a quo* est propriétaire d'un immeuble dont le rez-de-chaussée est à destination commerciale et qui est resté inoccupé lors des exercices d'imposition 2008 et 2009. Il a demandé une remise du précompte immobilier pour l'exercice d'imposition 2009.

B.5. Il appartient au législateur compétent d'apprécier si un régime d'immunisation fiscale doit être maintenu ou modalisé. S'il en résulte une différence de traitement entre contribuables, la Cour doit vérifier si cette différence de traitement est raisonnablement justifiée.

B.6. Par la disposition en cause, le législateur décrétoal a voulu limiter dans le temps le bénéfice de la réduction du précompte immobilier, traitant dès lors ainsi de manière différente les contribuables selon que l'inoccupation de leur bien immobilier excède ou non un an. La disposition vise les biens immobiliers bâtis en général, en ce compris les immeubles à destination commerciale. Elle précise par ailleurs que l'improductivité doit revêtir un caractère involontaire.

Le critère de la durée de l'inoccupation du bien immobilier est pertinent au regard du but de la mesure, qui vise aussi bien l'équité fiscale que la lutte contre l'inoccupation et la taudisation, de manière à encourager l'accès à un logement décent, et la lutte contre le maintien en l'état de sites d'activités économiques désaffectés, comme cela ressort des travaux préparatoires du décret cités en B.2. Le fait que le législateur décrétoal ait rendu la

mesure applicable à tous les immeubles bâtis, en ce compris les bâtiments industriels et commerciaux, est conforme à l'objectif poursuivi. La limite de douze mois est en rapport avec le souci du législateur décréteur d'inciter le propriétaire à exécuter dans les délais des travaux d'entretien ou de réparation ou à rechercher un locataire ou un acheteur.

B.7. La disposition en cause a par ailleurs tenu compte de la situation particulière des propriétaires qui, de manière involontaire, ne peuvent pas jouir librement de leur immeuble puisqu'elle prévoit une exception à la limitation dans le temps du bénéfice de la réduction du précompte immobilier « dans le cas d'un immeuble dont le contribuable ne peut exercer les droits réels pour cause de calamité, de force majeure, d'une procédure ou d'une enquête administrative ou judiciaire empêchant la jouissance libre de l'immeuble, jusqu'au jour où disparaissent ces circonstances entravant la jouissance libre de l'immeuble. Est notamment considéré comme tel, l'immeuble qui constitue un logement non améliorable, au sens de l'article 1er, 14°, du Code wallon du Logement, reconnu comme tel par un délégué du Ministre du Logement ou par un arrêté du bourgmestre ».

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

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 2, 2°, du décret de la Région wallonne du 10 décembre 2009 d'équité fiscale et d'efficacité environnementale pour le parc automobile et les maisons passives ne viole 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 13 juin 2013.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

R. Henneuse