

Numéro du rôle : 5824
Arrêt n° 183/2014 du 10 décembre 2014

A R R E T

En cause : le recours en annulation de l'article 2, 2°, du décret de la Région flamande du 5 juillet 2013 portant modification de diverses dispositions du décret du 19 avril 1995 contenant des mesures visant à lutter contre l'abandon et le délabrement de sites industriels (remplacement de l'article 2, 9°, du décret du 19 avril 1995 – notion de « propriétaire »), introduit par la Régie portuaire communale d'Anvers.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents A. Alen et J. Spreutels, et des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Moerman, F. Daoût et T. Giet, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président A. Alen,

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 29 janvier 2014 et parvenue au greffe le 30 janvier 2014, la Régie portuaire communale d'Anvers, assistée et représentée par Me C. Lesaffer, avocat au barreau d'Anvers, a introduit un recours en annulation de l'article 2, 2°, du décret de la Région flamande du 5 juillet 2013 portant modification de diverses dispositions du décret du 19 avril 1995 contenant des mesures visant à lutter contre l'abandon et le délabrement de sites industriels (remplacement de l'article 2, 9°, du décret du 19 avril 1995 – notion de « propriétaire »), publié au *Moniteur belge* du 29 juillet 2013.

Le Gouvernement flamand, assisté et représenté par Me M. Storme, avocat au barreau de Gand, a introduit un mémoire, la partie requérante a introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement flamand a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 17 septembre 2014, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs E. De Groot et J.-P. Moerman, a décidé que l'affaire était en état, qu'aucune audience ne serait tenue, à moins qu'une partie n'ait demandé, dans le délai de sept jours suivant la réception de la notification de cette ordonnance, à être entendue, et qu'en l'absence d'une telle demande, les débats seraient clos le 8 octobre 2014 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 octobre 2014.

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. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1.1. La partie requérante, la Régie portuaire communale d'Anvers, estime avoir, en tant que gestionnaire du port octroyant en concession domaniale à des entreprises les terrains dont elle est propriétaire, un intérêt au recours qu'elle a introduit.

Elle expose qu'en vertu de l'article 538 du Code civil, les ports et leurs dépendances ont le statut de bien du domaine public, ce qui a pour effet qu'elle peut seulement accorder, sur les terrains portuaires, des droits précaires à des tiers, sous la forme d'autorisations ou de concessions domaniales. Elle fait valoir qu'une concession domaniale est un contrat par lequel l'autorité confère à une personne, temporairement et d'une manière qui exclut les droits d'autrui, l'autorisation d'utiliser de manière privative une partie du domaine public. Elle poursuit en déclarant que, dans le cas d'une concession domaniale, la (nue-)propriété des terrains ne peut pas être cédée aux concessionnaires et que, durant la concession domaniale, le concédant n'est en principe pas propriétaire des bâtiments que le concessionnaire construit lui-même ou reprend d'un concessionnaire précédent.

Elle attire l'attention sur le fait que, dans le cadre de la taxe d'inoccupation, la Communauté flamande a, dans le passé, taxé la Régie portuaire communale d'Anvers pour l'inoccupation ou l'abandon de bâtiments à usage professionnel érigés sur des terrains ayant été donnés en concession domaniale.

A.1.2. La partie requérante fait valoir que la disposition attaquée, établissant ce qu'il convient d'entendre par « propriétaire » au sens du décret du 19 avril 1995 portant des mesures visant à lutter contre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de sites d'activité économique, peut être interprétée de deux manières. Dans une première interprétation, le plein propriétaire d'un bâtiment à usage professionnel n'est pas le propriétaire au sens du décret précité lorsque le nu-propriétaire du terrain a octroyé une concession domaniale au plein propriétaire du bâtiment à usage professionnel, et le concédant est par conséquent redevable de la taxe. Dans une seconde interprétation, le plein propriétaire d'un bâtiment à usage professionnel est le propriétaire au sens de ce décret et est considéré comme le seul redevable de la taxe. La partie requérante considère que la première interprétation, contrairement à la seconde, est inconstitutionnelle et elle estime dès lors avoir un intérêt à l'annulation de la disposition attaquée dans cette interprétation.

A.1.3. Le Gouvernement flamand ne conteste pas l'intérêt allégué par la partie requérante.

Quant au fond

A.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie requérante considère que, dans l'interprétation selon laquelle le plein propriétaire d'un bâtiment à usage professionnel ne doit pas être considéré comme le propriétaire au sens du décret du 19 avril 1995 lorsque le nu-propriétaire du terrain a octroyé une concession domaniale au propriétaire du bâtiment à usage professionnel, la disposition attaquée crée une différence de traitement injustifiée entre les concédants et les autres nus-propriétaires de terrain, en ce que les premiers sont redevables de la taxe et les seconds non. De plus, elle estime que, dans cette interprétation, cette disposition crée une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, les plein propriétaires, les usufruitiers, les emphytéotes et les superficiaires de bâtiments à usage professionnel et, d'autre part, les concessionnaires qui sont propriétaires d'un bâtiment à usage professionnel, au motif que les premiers sont redevables de la taxe et les seconds non.

A.2.2. Dans le cadre du moyen invoqué, la partie requérante fait toutefois également valoir que la disposition attaquée est, à son estime, constitutionnelle si elle est interprétée en ce sens que dans le cas d'une concession domaniale, seul le plein propriétaire du bâtiment à usage professionnel est considéré comme redevable de la taxe.

A.3.1. La partie requérante déduit des travaux préparatoires que le législateur décréto a voulu mettre un terme à l'insécurité juridique qui découlait de problèmes d'interprétation relatifs à la désignation du redevable de la taxe lorsque la personne qui est titulaire de droits réels sur un bâtiment n'est pas la même que celle qui est propriétaire du terrain sur lequel est érigé ce bâtiment. Elle expose que l'administration flamande les considère toutes deux comme redevables de la taxe et que cette pratique administrative a donné lieu à diverses procédures judiciaires qui n'ont toutefois pas abouti à une jurisprudence univoque et constante.

A.3.2. Selon la partie requérante, le législateur décréto a jugé, en se basant sur la circonstance que le propriétaire du bâtiment est responsable de l'inoccupation ou de l'abandon de celui-ci, qu'il convenait de désigner comme redevables de la taxe le plein propriétaire du bâtiment à usage professionnel, l'usufruitier, le superficiaire et l'emphytéote. Elle déduit des travaux préparatoires que le législateur décréto n'a en revanche pas jugé opportun de considérer le concessionnaire comme redevable de la taxe et ce, en raison du caractère précaire des droits de ce dernier.

A.4.1. La partie requérante estime que la différence de traitement en cause n'est pas pertinente par rapport à l'objectif du législateur décréto de considérer comme redevable la personne qui est responsable de l'inoccupation ou de l'abandon. Elle expose qu'une concession domaniale se caractérise notamment par le fait que le concédant peut mettre unilatéralement fin au contrat de concession, chaque fois que l'intérêt général le requiert ou le justifie. Elle estime toutefois que le caractère précaire de la concession domaniale ne constitue pas un argument pertinent pour désigner le concédant comme redevable, parce que le concédant ne dispose d'aucun contrôle de fait ou de droit sur le bien concédé pendant la durée de la concession et qu'il n'est dès lors pas responsable d'une éventuelle inoccupation ou d'un éventuel abandon de bâtiments à usage professionnel. Elle estime que le concédant ne pourrait empêcher

l'inoccupation qu'au moyen d'accords contractuels mais ce procédé est, selon elle, tout autant envisageable en cas de superficie, d'emphytéose et d'usufruit. Elle attire à cet égard l'attention sur le fait qu'il peut aussi être mis fin anticipativement à l'emphytéose, à la superficie et à l'usufruit, non seulement lorsque cette cessation a été convenue par les parties mais également en cas d'inexécution des obligations de l'une des parties.

A.4.2. La partie requérante estime que la désignation du concédant comme redevable n'est en outre souhaitable ni du point de vue de la politique à mener ni d'un point de vue social, parce que le coût de la taxe est ainsi répercuté sur l'autorité concédante, sans qu'elle soit responsable de l'inoccupation ou de l'abandon du bâtiment.

A.5. En ce qui concerne la différence de traitement alléguée entre les propriétaires de bâtiments à usage professionnel, la partie requérante considère que cette différence de traitement n'est pas davantage pertinente par rapport à l'objectif poursuivi, qui consiste à taxer le responsable de l'inoccupation ou de l'abandon, puisque les concessionnaires ne peuvent pas être taxés en cas d'inoccupation ou d'abandon des bâtiments dont ils sont propriétaires.

A.6. Le Gouvernement flamand considère que la partie requérante confère à la disposition une portée que celle-ci n'a pas. Il expose que le débiteur de la taxe d'inoccupation est, en vertu de l'article 15, § 2, du décret du 19 avril 1995, le propriétaire des bâtiments à usage professionnel soumis à la taxe et qu'un bâtiment à usage professionnel est, en vertu de l'article 2, 15°, de ce décret, tout bâtiment ou partie d'un bâtiment dans lequel ont eu lieu ou ont lieu des activités économiques. Selon lui, il résulte de la lecture conjointe de ces dispositions que lorsqu'un bâtiment ou une partie d'un bâtiment a un autre propriétaire que les autres parties du « bien immeuble du site d'activité économique », le propriétaire de ce bâtiment ou de cette partie du bâtiment est redevable de la taxe et non le propriétaire du terrain ou des autres parties des bâtiments érigés sur ce terrain. Le Gouvernement flamand estime dès lors qu'en ce qui concerne les droits de superficie et d'emphytéose, la disposition attaquée n'ajoute en réalité rien aux articles 2, 15°, et 15, § 2, du décret du 19 avril 1995. Selon lui, cette disposition présente toutefois une plus-value en ce qui concerne l'usufruit.

Le Gouvernement flamand considère par conséquent que la disposition attaquée peut exclusivement s'interpréter en ce sens que lorsque le concessionnaire est propriétaire d'un bâtiment ou d'une partie d'un bâtiment, pour quelque raison que ce soit, ce concessionnaire est redevable de la taxe et non le concédant.

A.7. Le Gouvernement flamand soutient que la partie requérante déduit à tort des travaux préparatoires que le concédant est toujours le débiteur de la taxe. Il fait valoir qu'il y a lieu de faire une distinction selon que le concédant est propriétaire ou non du bâtiment. Si le concessionnaire est propriétaire du bâtiment, ce dernier est alors redevable de la taxe, selon le Gouvernement flamand. Si c'est au contraire le concédant qui est propriétaire du bâtiment, il y a lieu dans ce cas de le considérer comme le débiteur de la taxe. Le Gouvernement flamand considère que le passage des travaux préparatoires en cause doit être compris en ce sens.

A.8.1. Dans son mémoire en réponse, la partie requérante prend acte du fait que le Gouvernement flamand souscrit à l'interprétation conforme à la Constitution de la disposition attaquée qu'elle-même soutient.

A.8.2. Elle estime toutefois qu'en déclarant que le concédant est redevable de la taxe lorsqu'il est propriétaire du bâtiment à usage professionnel, le Gouvernement flamand instaure une différence de traitement supplémentaire, qui n'est pas non plus pertinente par rapport à l'objectif consistant à taxer la personne qui est responsable de l'inoccupation ou de l'abandon. Elle expose que lorsque l'autorité a la pleine propriété d'un bâtiment à usage professionnel et qu'elle donne ce bâtiment à un tiers en concession domaniale, ce dernier acquiert le contrôle en fait et en droit sur ce bâtiment, dans les limites des conditions générales et particulières de concession, et ce, pour la durée de la concession domaniale. Elle estime que le concédant, bien qu'il soit le plein propriétaire du bâtiment à usage professionnel, ne saurait, dans cette situation, être considéré comme responsable de l'inoccupation ou de l'abandon du bâtiment. Elle estime que, dans cette situation, la pleine propriété d'un bien donné en concession domaniale constitue en réalité une nue-propriété *sui generis* et que la position du concédant est, partant, tout à fait comparable à celle du nu-propriétaire accordant un droit de superficie, d'emphytéose ou d'usufruit.

A.8.3. La partie requérante estime que la disposition attaquée peut toutefois s'interpréter en ce sens que seul le concessionnaire doit être considéré comme le redevable de la taxe. Elle soutient que la disposition attaquée est constitutionnelle dans cette interprétation.

A.9. Le Gouvernement flamand soutient en ordre principal que, dans son mémoire en réponse, la partie requérante modifie l'objet du recours et invoque un moyen nouveau. Il estime que ce moyen nouveau est irrecevable, puisque l'objet d'un recours ne peut pas être modifié en cours de procédure. Il attire en outre l'attention sur le fait qu'au moment où la partie requérante a introduit son mémoire en réponse, le délai d'introduction d'un recours contre la disposition attaquée était expiré. Il fait valoir enfin que la partie requérante a reconnu elle-même, dans sa requête, que la seconde interprétation de la disposition attaquée est constitutionnelle.

A.10.1. En ordre subsidiaire et dans la mesure où la Cour estimerait que le moyen développé dans le mémoire en réponse est recevable, le Gouvernement flamand considère que ce moyen n'est pas fondé. Il fait valoir que l'assujettissement à la taxe dépend du fait d'être titulaire d'un droit réel de jouissance sur un bâtiment à usage professionnel. Si l'utilisateur d'un bâtiment ne possède qu'un droit personnel, comme le bail, l'usage ou la concession sans la propriété du bâtiment, c'est le titulaire du droit réel de jouissance qui est redevable de la taxe, selon le Gouvernement flamand.

A.10.2. Le Gouvernement flamand soutient que le critère utilisé est objectif et que la différence de traitement qui en découle est raisonnablement justifiée. Il attire l'attention sur le fait que, d'une part, la distinction entre un droit réel de jouissance et un simple droit personnel constitue une distinction fondamentale dans notre droit, qui crée de la sécurité juridique, et que, d'autre part, en utilisant le critère du droit réel de jouissance, le législateur décrétoal a tenté de se référer le moins possible à des droits plus précaires. Il souligne que ce critère est également utilisé en droit de l'insolvabilité et dans d'autres législations fiscales. Il estime que le critère est d'autant moins déraisonnable que le propriétaire du terrain a dans une large mesure le choix d'accorder un droit réel ou un droit personnel à un utilisateur.

A.10.3. Le Gouvernement flamand considère que l'interprétation de la disposition attaquée que propose la partie requérante dans son mémoire en réponse n'est pas possible sur la base du texte de cette disposition et qu'elle ferait en outre naître une différence de traitement qui est moins raisonnablement justifiée que la différence de traitement instaurée par le législateur décrétoal. Il fait par exemple observer que cette interprétation conduirait à ce que l'utilisateur d'un bâtiment à usage professionnel doive, dans le cas d'une concession domaniale, être considéré comme le redevable de la taxe, contrairement au locataire d'un bâtiment à usage professionnel, alors qu'il s'agit dans les deux cas d'utilisateurs qui ne disposent pas d'un droit réel sur ce bâtiment. A son avis, une telle différence de traitement serait d'autant plus déraisonnable qu'il peut être mis fin en tout temps à une concession domaniale, contrairement à un bail, et que cette concession peut être réglementée pour des raisons d'intérêt général.

- B -

B.1.1. Le recours est dirigé contre l'article 2, 2°, du décret de la Communauté flamande du 5 juillet 2013 portant modification de diverses dispositions du décret du 19 avril 1995 contenant des mesures visant à lutter contre l'abandon et le délabrement de sites industriels.

Cette disposition remplace l'article 2, 9°, du décret du 19 avril 1995 comme suit :

« 9° propriétaire : le détenteur d'un des droits réels suivants relatifs à un bâtiment à usage professionnel :

- a) la pleine propriété;
- b) le droit de superficie ou d'emphytéose;

c) l'usufruit; ».

B.1.2. La définition précitée est importante dans le cadre de la réglementation visant à combattre et à prévenir la désaffectation et l'abandon de bâtiments à usage professionnel en ce que cette réglementation désigne le « propriétaire » d'un bâtiment à usage professionnel inoccupé ou abandonné comme débiteur de la taxe dite d'inoccupation.

B.2.1. Le moyen unique est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

La partie requérante soutient que, dans l'interprétation selon laquelle le plein propriétaire d'un bâtiment à usage professionnel ne doit pas être considéré comme le propriétaire au sens du décret du 19 avril 1995 lorsque le propriétaire du terrain a accordé une concession domaniale au propriétaire du bâtiment à usage professionnel, la disposition attaquée crée une différence de traitement injustifiée entre les concédants et les nus-propriétaires de terrain, en ce que les premiers sont redevables de la taxe et les seconds non. De plus, elle estime que, dans cette interprétation, cette disposition crée une différence de traitement non justifiée entre, d'une part, les plein propriétaires, les usufruitiers, les emphytéotes et les superficiaires de bâtiments à usage professionnel et, d'autre part, les concessionnaires qui sont propriétaires d'un bâtiment à usage professionnel, au motif que les premiers sont redevables de la taxe et les seconds non.

B.2.2. Dans sa requête, la partie requérante fait valoir que la disposition attaquée peut toutefois aussi être interprétée en ce sens que le concessionnaire qui est plein propriétaire d'un bâtiment à usage professionnel érigé sur une partie du domaine public faisant l'objet d'une concession domaniale doit effectivement être considéré comme le propriétaire au sens du décret du 19 avril 1995 et que lui seul, et non le concédant, doit être considéré comme redevable de la taxe d'inoccupation. Elle estime que, dans cette interprétation, la disposition attaquée est compatible avec les articles 10 et 11 de la Constitution.

B.3. Le Gouvernement flamand soutient que, dans son moyen, la partie requérante confère à la disposition attaquée une portée que cette dernière n'a pas. Il estime que cette disposition peut

uniquement être interprétée en ce sens que le concessionnaire, lorsqu'il est plein propriétaire du bâtiment à usage professionnel, est débiteur de la taxe d'occupation.

B.4.1. En vertu de l'article 2.6.1.0.1 du décret de la Communauté flamande du 13 décembre 2013 portant le Code flamand de la Fiscalité (ci-après : Code flamand de la fiscalité), une taxe d'occupation est prélevée sur les sites d'activité économique repris dans l'inventaire. Cet inventaire est établi, en vertu des articles 3 et 4 du décret du 19 avril 1995, par le « Département de l'Aménagement du territoire, de la politique du Logement et du Patrimoine immobilier » de l'administration flamande, sur la base des listes, établies par les communes, des sites d'activité économique désaffectés et/ou abandonnés, situés sur leur territoire.

B.4.2. En vertu de l'article 2.6.2.0.1 du Code flamand de la fiscalité, « le contribuable est celui qui, le 1er janvier de l'année d'imposition, est le propriétaire des bâtiments d'activité économique soumis à la taxe ».

En vertu de l'article 1.1.0.0.3, alinéa 2, du Code flamand de la fiscalité, les notions utilisées dans le titre 2, chapitre 6 (« Taxe sur les sites d'activité économique désaffectés »), de ce Code doivent être interprétées conformément aux dispositions du décret du 19 avril 1995.

Par conséquent, la notion de « propriétaire » contenue dans l'article 2.6.2.0.1 du Code flamand de la fiscalité doit être interprétée dans le sens défini à l'article 2 du décret du 19 avril 1995. La disposition attaquée concerne cette définition.

B.5.1. Dans les travaux préparatoires, la disposition attaquée est commentée de la manière suivante :

« Dans son article 2, 9^o, le décret du 19 avril 1995 contient la définition suivante de 'propriétaire' : ' toute personne en mesure de faire valoir un droit de nue-propriété entière ou partielle sur le bien immeuble dont question '.

Le décret ne contient toutefois pas de définition de ce qu'il convient d'entendre par ' le bien immeuble dont question ', de sorte qu'on ne sait pas précisément s'il convient d'entendre par là les bâtiments, le terrain ou bien les deux.

Du fait que la définition de ce ' droit de nue-propriété ' n'est pas claire, on ne voit pas non plus exactement qui est le redevable de la taxe. La taxe annuelle sur les biens immeubles qui

figurent dans l'inventaire est en effet à charge du propriétaire des biens immeubles soumis à la taxe (article 15, § 2, décret du 19 avril 1995).

La définition peu précise de la notion de 'propriétaire' a surtout une incidence sur la désignation du redevable de la taxe en cas de droits de propriété démembrés, par exemple en cas de superficie ou d'emphytéose. Dans le cas de la superficie, le tréfoncier reste propriétaire du terrain tandis que le superficiaire est titulaire d'un droit de propriété temporaire sur les bâtiments qu'il a érigés et éventuellement sur les bâtiments préexistants. Dans le cas de l'emphytéose, le bailleur emphytéotique reste propriétaire du terrain tandis que l'emphytéote dispose d'un droit de propriété temporaire sur les bâtiments.

Selon le contenu que l'on donne à la notion de 'propriétaire', c'est soit le tréfoncier/bailleur emphytéotique (en tant que propriétaire du terrain) ou le superficiaire/emphytéote (en tant que propriétaire du bâtiment) qui est redevable de la taxe.

Le décret peut encore être interprété en ce sens que la personne appelée à payer la taxe est celle qui peut faire valoir des droits de propriété soit sur le terrain, soit sur les bâtiments. Dans cette interprétation, tant le propriétaire du terrain que l'emphytéote/superficiaire sont redevables de la taxe. Dans cette perspective se pose alors un problème de solidarité à la dette (article 15, § 2, deuxième phrase du décret du 19 avril 1995), étant donné que le tréfoncier et le superficiaire ne sont pas propriétaires des mêmes biens immeubles.

Pour exclure tout débat ultérieur et offrir aux entreprises une sécurité juridique pour l'avenir, il s'indique de préciser le décret.

Etant donné que c'est le plus souvent le propriétaire du bâtiment qui est responsable de l'inoccupation ou de l'abandon du site d'activité économique et non le propriétaire du terrain, il s'indique de désigner comme redevables de la taxe le plein propriétaire du bâtiment à usage professionnel, le superficiaire et l'emphytéote.

Cette solution est également davantage conforme à l'objectif du législateur décréteur d'inviter l'usufruitier et non le nu-propriétaire à payer la taxe, lorsqu'un droit d'usufruit a été conféré sur le bâtiment à usage professionnel concerné. En effet, il ne peut y avoir inoccupation que si l'usufruitier ne respecte pas son obligation de gérer le bâtiment à usage professionnel en bon père de famille. Il en va de même pour le délabrement, si celui-ci trouve son origine dans un mauvais entretien.

En cas de location du bâtiment à usage professionnel, le propriétaire reste responsable de l'entretien structurel, si bien qu'il y a lieu de ne pas désigner le locataire dans ce cas, mais bien le propriétaire, comme redevable de la taxe.

Une concession domaniale est un contrat administratif par lequel l'autorité octroie à une personne le droit d'utiliser une partie du domaine public, temporairement et d'une manière qui exclut les droits d'autrui, et qui peut être unilatéralement révoqué pour des raisons d'intérêt général. Une caractéristique essentielle de la concession domaniale est que l'autorité concédante peut à tout moment, immédiatement et unilatéralement mettre un terme au contrat de concession, chaque fois que l'intérêt général le requiert/le justifie. Eu égard au caractère précaire des droits du concessionnaire, il n'est pas indiqué de le considérer comme redevable de la taxe.

La nouvelle définition de ‘ propriétaire ’ permet également de s’aligner sur le régime de la taxe destinée à lutter contre le délabrement des bâtiments ou habitations (article 27, § 1er, alinéa 1er, du décret du 22 décembre 1995 contenant diverses mesures d’accompagnement du budget 1996). Ce régime relatif aux bâtiments et/ou habitations abandonnés considère comme redevable de la taxe le titulaire d’un des droits réels suivants sur un bâtiment et/ou une habitation :

- la pleine propriété;
- le droit de superficie ou d’emphytéose;
- l’usufruit.

Il est proposé d’adopter un régime similaire pour les sites d’activité économique. [...]

[...]

Une définition de ‘ bâtiment à usage professionnel ’ est également insérée. On entend par là : tout bâtiment ou partie d’un bâtiment où des activités économiques ont eu lieu ou ont lieu. Etant donné qu’en pratique il arrive parfois qu’une partie d’un bâtiment soit cédée à un autre propriétaire et constitue ainsi une entité séparée, la définition prévoit également l’hypothèse d’‘ une partie d’un bâtiment ’ » (*Doc. parl.*, Parlement flamand, 2012-2013, n° 2052/1, pp. 3-5).

B.5.2. Il en ressort que, par la disposition attaquée, le législateur décrétoal a voulu mettre un terme à l’insécurité juridique qui était apparue concernant la détermination du redevable de la taxe, lorsque la personne titulaire de droits réels sur le bâtiment à usage professionnel n’est pas le propriétaire du terrain sur lequel ce bâtiment est érigé, insécurité juridique qui résultait de la définition de « propriétaire » contenue auparavant dans le décret du 19 avril 1995. Constatant que c’est le plus souvent « le propriétaire du bâtiment qui est responsable de l’inoccupation ou de l’abandon du site d’activité économique et non le propriétaire du terrain », il a estimé qu’il s’indiquait de désigner le plein propriétaire du bâtiment à usage professionnel, le superficiaire, l’emphytéote et l’usufruitier comme redevables de la taxe.

B.6.1. Une concession domaniale est un contrat administratif par lequel l’autorité octroie à une personne le droit d’utiliser une partie du domaine public temporairement et d’une manière qui exclut le droit d’autrui et qui peut être révoqué unilatéralement pour des raisons d’intérêt général.

B.6.2. Il ressort de la jurisprudence de la Cour de cassation qu'un droit de superficie peut être établi sur un bien du domaine public pour autant qu'il ne fasse pas obstacle à sa destination à l'usage de tous (Cass., 18 mai 2007, Pas., 2007, n° 257).

Bien qu'une concession domaniale ne fasse en soi pas naître de droit réel (Cass., 17 mars 1924, Pas., 1924, I, p. 256), le concédant peut octroyer au concessionnaire, en vertu d'un droit de superficie accessoire, le droit d'ériger sur la partie concernée du domaine public un bâtiment, dont le concessionnaire est temporairement plein propriétaire.

B.7.1. Comme il a été dit en B.4.2, le débiteur de la taxe d'occupation est, en vertu de l'article 2.6.2.0.1 du Code flamand de la fiscalité, « celui qui, au 1er janvier de l'année d'imposition, est le propriétaire des bâtiments d'activité économique soumis à la taxe ».

En vertu de l'article 2, 15°, du décret du 19 avril 1995, remplacé par le décret du 5 juillet 2013, il y a lieu d'entendre par « bâtiment à usage professionnel » : tout bâtiment ou partie d'un bâtiment où des activités économiques ont eu lieu ou ont lieu.

Aux termes de la disposition attaquée, le titulaire des droits réels sur un bâtiment à usage professionnel qui sont énumérés dans ladite disposition – pleine propriété, droit de superficie, droit d'emphytéose et usufruit – doit être considéré comme le « propriétaire » du bâtiment à usage professionnel.

B.7.2. Il résulte de la lecture combinée des dispositions précitées que lorsqu'une personne est pleine propriétaire d'un bâtiment à usage professionnel érigé sur une partie du domaine public ayant fait l'objet d'une concession domaniale par l'autorité, cette personne est débitrice de la taxe d'occupation et donc pas l'autorité concédante.

B.8.1. La partie requérante fait toutefois référence aux travaux préparatoires cités en B.5.1, qui mentionnent qu'« eu égard au caractère précaire des droits du concessionnaire, il n'est pas indiqué de le considérer comme redevable de la taxe ».

B.8.2. Le sens d'une disposition législative ne peut être infléchi en faisant prévaloir sur le texte clair de cette disposition des déclarations qui ont précédé son adoption.

B.8.3. Par ailleurs, comme le fait valoir le Gouvernement flamand, le passage précité des travaux préparatoires peut être interprété en ce sens que le concessionnaire ne peut pas être considéré comme redevable de la taxe si l'autorité concédante est pleine propriétaire du bâtiment à usage professionnel concerné et que, dans ce cas, cette dernière doit être considérée, en tant que pleine propriétaire au sens de la disposition attaquée, comme redevable de la taxe.

B.9. Il résulte de ce qui précède que la disposition attaquée n'a pas la portée que la partie requérante lui confère dans son moyen.

B.10. Le moyen unique n'est pas fondé.

B.11. En ce que la partie requérante fait valoir dans son mémoire en réponse que l'interprétation, mentionnée en B.8.3, de la disposition attaquée entraîne une différence de traitement injustifiée entre, d'une part, l'autorité qui est pleine propriétaire d'un bâtiment à usage professionnel ayant été donné en concession domaniale à un tiers et, d'autre part, le propriétaire qui octroie un droit de superficie, d'emphytéose ou d'usufruit à un tiers, elle fait valoir un moyen nouveau qui n'est pas recevable pour ce motif.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu 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 constitutionnelle, le 10 décembre 2014.

Le greffier,

Le président,

F. Meerschaut

A. Alen