

Numéro du rôle : 6481
Arrêt n° 63/2017 du 18 mai 2017

A R R E T

---

*En cause* : le recours en annulation de l'article 18, § 1er, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale, introduit par l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles » et autres.

La Cour constitutionnelle,

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

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 juin 2016 et parvenue au greffe le 11 juillet 2016, un recours en annulation de l'article 18, § 1er, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale (publiée au *Moniteur belge* du 30 décembre 2015, deuxième édition) a été introduit par l'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », l'ASBL « Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen », l'ASBL « Fédération Bruxelloise de l'Union pour le Logement », l'ASBL « Les Equipes Populaires » et l'ASBL « Syndicat des Locataires de Logements Sociaux », assistées et représentées par Me M. Kaiser et Me E. Gourdin, avocats au barreau de Bruxelles.

Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, assisté et représenté par Me B. Lombaert, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale a également introduit un mémoire en réplique.

Par ordonnance du 22 février 2017, la Cour, après avoir entendu les juges-rapporteurs T. Giet, en remplacement du juge J.-P. Moerman, légitimement empêché à cette date, et A. Alen, 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 mars 2017 et l'affaire mise en délibéré.

Aucune demande d'audience n'ayant été introduite, l'affaire a été mise en délibéré le 8 mars 2017.

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 et à l'objet du recours*

A.1.1. L'ASBL « Inter-Environnement Bruxelles », l'ASBL « Rassemblement Bruxellois pour le Droit à l'Habitat / Brusselse Bond voor het Recht op Wonen », l'ASBL « Fédération Bruxelloise de l'Union pour le Logement », l'ASBL « Les Equipes Populaires » et l'ASBL « Syndicat des Locataires de Logements Sociaux » demandent à la Cour d'annuler l'article 18, § 1er, de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale. La disposition attaquée prévoit que les personnes fragilisées qui sont titulaires d'un droit réel immobilier sur une habitation sise dans la Région de Bruxelles-Capitale peuvent bénéficier d'une prime unique pour l'année 2016, censée compenser la hausse substantielle du précompte immobilier. Or, sont exclues du champ d'application de cette disposition, les personnes qui sont locataires de l'habitation dans laquelle elles sont logées, personnes dont, aux termes de leurs statuts, les différentes ASBL requérantes sont censées défendre les droits.

A.1.2. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale considère à titre principal qu'il ressort de l'examen des moyens que la disposition attaquée ne porte aucunement atteinte au droit au logement des locataires qui vivent dans une situation précaire alors que l'objet social des parties requérantes vise à défendre soit le droit au logement, soit la protection d'une population définie comme précaire, soit les deux.

A.1.3. Les parties requérantes répondent qu'elles ne comprennent pas cette objection « péremptoire » et considèrent que les deux moyens d'annulation formulés dans leur requête montrent à suffisance que la disposition attaquée est susceptible d'affecter défavorablement les personnes fragilisées louant un bien immobilier sur le territoire régional bruxellois, d'une part, en les soumettant à un traitement discriminatoire et, d'autre part, en portant atteinte à un de leurs droits constitutionnels, le droit à un logement décent.

A.2. Dans son mémoire en réplique, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale demande à la Cour de rejeter le recours, celui-ci ayant perdu son objet.

En effet, il constate que la Région de Bruxelles-Capitale a adopté, en date du 12 décembre 2016, une ordonnance dont l'article 33 dispose que le chapitre 6 de l'ordonnance du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale est retiré. Les travaux préparatoires de cette disposition précisent que le texte susmentionné disparaît complètement et rétroactivement de l'ordre juridique.

En d'autres termes, la prime de 120 euros qui était prévue uniquement au bénéfice des personnes fragilisées visées par l'article 18, § 1er, de l'ordonnance du 18 décembre 2015 est censée n'avoir jamais existé.

L'arrêté du Gouvernement qui devait être pris en vue de déterminer « les modalités et la procédure pour l'obtention de cette prime » (article 18, § 5, de la disposition attaquée) n'a d'ailleurs jamais été pris, de sorte que la prime qui était prévue par l'article 18 n'a pas été payée en 2016.

L'ordonnance du 12 décembre 2016 ne comprend pas de disposition expresse régissant l'entrée en vigueur de son article 33. Cette disposition est donc entrée en vigueur le dixième jour après sa publication. L'ordonnance du 12 décembre 2016 ayant été publiée au *Moniteur belge* du 29 décembre 2016, son article 33 est entré en vigueur le 8 janvier 2017.

Il y a donc lieu de constater que le recours en annulation n'a plus d'objet, dans la mesure où la disposition attaquée a disparu complètement et rétroactivement de l'ordonnancement juridique.

#### *Quant au premier moyen*

A.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution, lus isolément ou combinés avec l'article 22 de la Constitution et avec l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme.

L'article 18, § 1er, de l'ordonnance précitée permet aux seules personnes fragilisées disposant d'un droit réel immobilier sur une habitation (droit de propriété, emphytéose, usufruit, droit de superficie, droit d'usage) de bénéficier d'une prime unique pour l'année 2016, à l'exclusion par conséquent des personnes fragilisées qui sont locataires de l'habitation dans laquelle elles sont domiciliées. Selon les parties requérantes, la hausse du précompte immobilier qui a justifié l'octroi de la prime unique se répercutera de manière aussi sensible sur la situation financière des locataires-occupants fragilisés que des propriétaires-occupants fragilisés.

A.3.2. Dans son mémoire, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale soutient que les deux catégories comparées par les parties requérantes à l'appui du moyen ne présentent pas de caractéristiques similaires et ne sont pas soumises à des conditions égales, de telle sorte qu'elles ne sont à l'évidence pas comparables. S'appuyant sur l'article 251 du Code des impôts sur les revenus 1992, qui définit les débiteurs du précompte immobilier, il estime que seul le détenteur d'un droit réel sur l'immeuble est la victime directe de la hausse de cet impôt. S'appuyant ensuite sur la législation en matière de résidence principale, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que la hausse ne pourrait être répercutée indirectement sur les locataires. Il indique encore que les parties requérantes ne démontrent pas que la hausse du précompte

immobilier pourrait engendrer une hausse des loyers, estimant que les arguments développés dans la requête à cette fin manquent de pertinence.

A titre surabondant, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale indique encore que la hausse des impôts liée au droit de propriété n'aurait pas d'impact « sur les loyers déjà élevés » en Région de Bruxelles-Capitale et que, même si cela devait être le cas, l'augmentation du loyer serait tellement infime qu'il ne serait pas nécessaire d'octroyer une prime aux locataires, même fragilisés.

A.3.3. Les parties requérantes répondent que les deux catégories en cause sont comparables, ces deux catégories étant réunies par une même situation sociale et humanitaire, une situation de fragilité, et que pour cette raison, elles sont dignes de la même protection, tant au regard de leur droit à la vie privée et familiale que de leur droit d'accéder à un logement décent. Le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale ne peut justifier la non-comparabilité des catégories en s'appuyant sur le fait que la prime prévue en 2016 devrait être étendue en 2017 à l'ensemble des titulaires d'un droit réel immobilier sans plus se référer à leur situation de précarité. Pareille modification, à supposer qu'elle intervienne, n'aurait aucune incidence sur la disposition attaquée. Pas plus que ne peut être retenu l'argument selon lequel le Code civil interdit aux propriétaires de mettre à charge du locataire le précompte immobilier afférent à l'immeuble loué. En effet, les parties requérantes constatent qu'aucune disposition législative n'interdit au propriétaire, au moment où il remet en location le bien loué, de fixer le montant du loyer en y intégrant une augmentation de la charge fiscale dont il est redevable. Un second constat s'impose : plusieurs propriétaires n'attendent pas le renouvellement du bail pour répercuter, indirectement, sur leurs locataires, la hausse du précompte immobilier. Ainsi, plusieurs pourraient procéder à l'indexation du loyer à laquelle ils auraient renoncé par altruisme, en appliquant l'indice santé tel qu'il a évolué depuis la signature du bail. Contrairement à ce qu'écrit le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale, pour les biens les plus modestes, la loi de l'offre et de la demande censée déterminer les loyers présente une distorsion d'autant plus forte que les locataires sont précarisés. En outre, plus que celle d'autres catégories de locataires, la situation des locataires précarisés les conduit à changer plus fréquemment de logement et donc à devoir renouveler leur bail. La réalité du droit, poursuivent les parties requérantes, ne s'épuise pas dans les textes normatifs adoptés formellement par les autorités compétentes. Elle suppose au-delà des textes, la prise en compte d'éléments factuels; la réalité du droit est la manière dont la règle légale, en l'occurrence la règle du Code civil, est pratiquement appliquée et respectée, voire non respectée.

Selon les parties requérantes, la différence de traitement dénoncée résulte de l'existence d'une lacune législative inconstitutionnelle. Dans la mesure, en effet, où elle prévoit une mesure compensatoire à une hausse du précompte immobilier sans empêcher que cette hausse soit répercutée sur les locataires, la disposition attaquée a pour conséquence de porter atteinte aux droits fondamentaux des locataires affectés par cette répercussion.

L'article 22 de la Constitution est intimement lié à l'article 8 de la Convention européenne des droits de l'homme. Or, dans le champ d'application de cette disposition figure le logement, de telle sorte que le droit au logement et à un logement décent doit être considéré comme faisant partie intégrante du droit au respect de la vie privée et familiale. Le droit au logement est par ailleurs garanti par l'article 23 de la Constitution. La nécessité de remédier au déséquilibre entre bailleurs et locataires est d'autant plus impérieuse qu'il apparaît que l'accès au logement est devenu « de plus en plus difficile pour les familles nombreuses ou pour les familles n'ayant pas de revenus ou alors des revenus modestes » (*Doc. parl.*, Chambre, 2006-2007, DOC 51-2873/020, p. 8, cité dans l'arrêt n° 93/2008 du 26 juin 2008, B.28). Les parties requérantes ajoutent qu'il n'est plus contesté, ni contestable que le contrôle de proportionnalité implique un contrôle de nécessité.

#### *Quant au second moyen*

A.4.1. Le second moyen est pris de la violation de l'article 23, alinéa 3, 3°, de la Constitution, lu isolément ou combiné avec l'article 3 du Code bruxellois du logement.

Il n'existe pas, selon les parties requérantes, de justification objective et raisonnable, en termes de motifs impérieux d'intérêt général, qui puisse rendre acceptable le recul significatif opéré par la norme attaquée dans la protection du droit à un logement décent pour la catégorie des locataires fragilisés en cause. A partir du moment

où le législateur ordonnancier a pris la bonne décision de protéger, par le biais d'une prime compensatoire, certaines catégories de personnes fragilisées en termes d'accès au logement, aucun motif ne peut justifier d'exclure des personnes qui se trouvent exactement dans la même situation de fragilité, uniquement parce que ces personnes ne sont pas propriétaires d'un immeuble.

A.4.2. A titre principal, le Gouvernement de la Région de Bruxelles-Capitale estime que les observations qu'il formule relativement au premier moyen suffisent aussi à réfuter le second.

A titre subsidiaire, il considère que le grief avancé à l'appui de ce moyen serait lié, non pas à l'absence de prime unique de 120 euros pour la catégorie des locataires fragilisés, mais à la hausse du précompte immobilier, résultant des dispositions visées au moyen. Il ajoute que les personnes dont le respect du droit au logement est demandé par les parties requérantes ne sont pas destinataires de la norme attaquée. Il n'y a donc pas de recul significatif au regard du droit fondamental garanti par l'article 23 de la Constitution. Même à supposer qu'il y ait une atteinte à ce droit, elle ne saurait être significative. Et même dans ce cas, cette atteinte se justifie par rapport à l'objectif d'intérêt général poursuivi par la disposition attaquée, à savoir compenser l'augmentation du précompte immobilier dont seuls sont redevables les détenteurs de droits réels.

A.4.3. Les parties requérantes répètent que la disposition attaquée implique un recul dans le droit à la protection d'un logement, ce recul n'étant pas la conséquence directe et immédiate de l'augmentation du précompte immobilier mais bien de l'absence dans cette disposition d'une mesure compensatoire à cette hausse au profit des locataires-occupants fragilisés.

Le recul est significatif. Ceci, toutefois, ne peut s'apprécier de manière abstraite. L'augmentation d'un loyer de quelques euros a un poids très relatif qui dépend du niveau de richesse ou de pauvreté du locataire frappé par cette augmentation. Ensuite, la hausse du précompte immobilier peut être un incitant pour les propriétaires. La tentation est grande pour eux de répercuter la mesure au-delà du montant correspondant à la hausse.

Enfin, les parties requérantes constatent que les discussions parlementaires relatives à la disposition attaquée ne permettent pas d'établir que le législateur ordonnancier se serait préoccupé des conséquences négatives de cette disposition en termes de régression par rapport au droit constitutionnel à un logement décent.

- B -

B.1.1. Tel qu'il était applicable au moment de l'introduction du recours, l'article 18 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale, dont seul le paragraphe 1er fait l'objet du recours en annulation, disposait :

« § 1er. Peuvent bénéficier d'une prime unique en 2016, les personnes fragilisées qui sont détentrices d'un droit réel sur une habitation, dans laquelle elles sont domiciliées, sise en Région de Bruxelles-Capitale.

Les détenteurs d'un droit réel visé à l'alinéa précédent sont : le propriétaire en pleine propriété ou, à défaut d'un propriétaire en pleine propriété, l'emphytéote, l'usufruitier, le superficiaire ou le titulaire du droit d'usage sur l'habitation concernée.

§ 2. Le montant de cette prime est de 120 EUR par habitation. Cette prime sera versée à la première personne qui entre dans les conditions pour l'obtenir et qui la demande.

§ 3. Les personnes fragilisées visées au paragraphe premier sont :

1° les aveugles, les sourds-muets et les personnes laryngectomisées;

2° les invalides de guerre auxquels une invalidité de guerre d'au moins 50 % a été reconnue;

3° les personnes handicapées :

- auxquelles une invalidité ou une incapacité de travail d'au moins 66 % a été reconnue;

- auxquelles une réduction de l'autonomie d'au moins 9 points a été reconnue;

- auxquelles une réduction de la capacité de gain à un tiers ou moins a été reconnue;

4° les personnes atteintes d'une infirmité grave et permanente les rendant totalement et définitivement incapables de quitter leur résidence sans l'assistance d'un tiers;

5° les personnes dont le ménage est composé d'au moins une personne qui se trouve dans l'une des situations décrites aux points 1° à 4°;

6° les personnes dont le ménage est composé d'au moins un enfant qui remplit une des conditions suivantes :

- s'être vu reconnaître au moins 4 points dans le pilier 1 de l'échelle médico-sociale;

- s'être vu reconnaître au moins 6 points au total sur l'échelle médico-sociale;

- s'être vu reconnaître une incapacité de travail d'au moins 66 %;

7° les personnes dont le revenu imposable mentionné dans leur avertissement-extrait de rôle de l'impôt des personnes physiques pour l'exercice d'imposition 2015 :

- pour les personnes isolées : est égal ou inférieur à 120 % du revenu d'intégration au barème isolé correspondant à la situation du ménage de l'isolé;

- pour les personnes cohabitantes : est égal ou inférieur à 240 % du montant du revenu d'intégration au barème cohabitants;

8° les personnes qui avaient droit à l'intégration sociale au 1er janvier 2016;

9° les personnes dont le ménage est composé d'au moins 4 enfants bénéficiaires d'allocations familiales.

§ 4. Pour l'application des 5°, 6° et 9°, la composition du ménage doit être prouvée au moyen d'un certificat de composition de ménage, délivré par la commune.

§ 5. Le gouvernement détermine les modalités et la procédure pour l'obtention de cette prime.

§ 6. Dans le cadre de l'application du présent article, la situation existant au 1er janvier 2016 doit être prise en compte sauf si une autre date ou période est expressément indiquée ».

B.1.2. La disposition précitée, qui constituait à elle seule le chapitre 6 de l'ordonnance attaquée du 18 décembre 2015, a été « retirée » par l'article 33 de l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 12 décembre 2016 « portant la deuxième partie de la réforme fiscale » publiée au *Moniteur belge* du 29 décembre 2016. L'article 33 précité dispose :

« Le chapitre 6 de l'ordonnance du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale est retiré ».

La disposition précitée est entrée en vigueur le 8 janvier 2017.

B.1.3. L'exposé des motifs de l'article 33 de l'ordonnance du 12 décembre 2016 précitée mentionne :

« Cet article prévoit le retrait du chapitre 6 de l'ordonnance du 18 décembre 2015 portant la première partie de la réforme fiscale. Du fait de ce retrait, le texte susmentionné disparaît complètement et rétroactivement de l'ordre juridique.

Ceci est nécessaire afin d'éviter toute incertitude entre autres concernant le champ d'application de la prime de 120 euros pour 2016, puisque le chapitre retiré est déjà entré en vigueur le dixième jour qui a suivi la publication au *Moniteur belge* de l'ordonnance du 18 décembre 2015 susmentionnée » (*Doc. parl.*, Parlement de la Région de Bruxelles-Capitale, 2016-2017, n° A-429/1, p. 22).

B.1.4. Un nouveau chapitre XI a été introduit par l'ordonnance précitée du 12 décembre 2016 qui octroie une prime de 120 euros au bénéfice des personnes titulaires d'un droit réel sur un bien immobilier situé en Région de Bruxelles-Capitale dans lequel elles et leur ménage

sont domiciliés, sans plus aucune considération relative à l'état de fortune desdits titulaires du droit réel immobilier.

B.2. L'article 18 de l'ordonnance attaquée a été retiré par l'article 33 de l'ordonnance du 12 décembre 2016 précitée. Cet article opère, comme il ressort des travaux préparatoires, avec effet rétroactif.

Par ailleurs, l'arrêté du Gouvernement qui aurait dû être pris en vue de déterminer les modalités pour l'obtention de la prime prévue par l'article 18 attaqué, n'a jamais été pris.

Il en résulte que l'article attaqué n'a pu produire aucun effet entre le moment où il pouvait être appliqué et son « retrait » par l'article 33 de l'ordonnance du 12 décembre 2016, de telle sorte que le recours est devenu sans objet.



Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi rendu en langue française, en langue néerlandaise et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 18 mai 2017.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

J. Spreutels