



Cour constitutionnelle

Arrêt n° 175/2023
du 14 décembre 2023
Numéro du rôle : 8054

En cause : les questions préjudicielles relatives à l'article 257, alinéa 1er, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992, tel qu'il a été remplacé 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 », posées par le Tribunal de première instance de Namur, division de Namur.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents P. Nihoul et L. Lavrysen, et des juges J. Moerman, M. Pâques, Y. Kherbache, D. Pieters et K. Jadin, assistée du greffier F. Meersschaut, présidée par le président P. Nihoul,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

I. Objet des questions préjudicielles et procédure

Par jugement du 29 juin 2023, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 juillet 2023, le Tribunal de première instance de Namur, division de Namur, a posé les questions préjudicielles suivantes :

« 1. Dans l'article 257, alinéa 1er, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992, tel qu'il a été remplacé 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 ' interpréter les termes ' *le cas d'un immeuble dont le contribuable ne peut exercer les droits réels pour cause 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* ', en ce sens qu'ils excluraient certaines procédures administratives et judiciaires qui sont pourtant diligentées par les pouvoirs publics telles qu'un arrêté de fermeture par le bourgmestre sur base des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale ou de l'article L1123-23, 11° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation, ne viole-t-il pas les articles 10, 11 et 172 de la Constitution lus en combinaison avec les articles 16 de celle-ci et 1 du Premier Protocole additionnel à la Convention EDH ?

2. L'article 257, alinéa 1er, 4°, du C.I.R. 1992, tel qu'il a été remplacé 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 ', en ce qu'il crée une différence de traitement entre, d'une part, ' 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 ' qui est expressément présumé pouvoir bénéficier de la réduction du précompte immobilier et, d'autre part, ' l'immeuble qui fait l'objet d'un arrêté de fermeture par le bourgmestre sur base des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale ou de l'article L1123-23, 11° du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ' qui ne bénéficie pas de la même présomption, voire même serait exclu du bénéfice de la réduction, viole-t-il les articles 10, 11, 16 et 172 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention EDH ? ».

Le 13 juillet 2023, en application de l'article 72, alinéa 1er, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs M. Pâques et Y. Kherbache ont informé la Cour qu'ils pourraient être amenés à proposer de mettre fin à l'examen de l'affaire par un arrêt rendu sur procédure préliminaire.

André Rouvroy, assisté et représenté par Me S. Rixhon, avocat au barreau de Bruxelles, a introduit un mémoire justificatif.

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

II. *Les faits et la procédure antérieure*

L'affaire soumise à la juridiction *a quo* concerne le précompte immobilier relatif à un immeuble situé à Philippeville. Le propriétaire de cet immeuble conteste devant le Tribunal de première instance de Namur, division de Namur, la cotisation au précompte immobilier enrôlée à sa charge pour les exercices d'imposition 2018 et 2019, au motif que l'immeuble concerné est interdit d'occupation depuis le 15 janvier 2013 par un arrêté de fermeture du bourgmestre de Philippeville et qu'il a introduit une procédure judiciaire qui est en cours.

Selon le Tribunal, pour pouvoir obtenir une remise du précompte immobilier, le contribuable doit satisfaire aux conditions prévues à l'article 257, alinéa 1er, 4°, alinéa 4, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : le CIR 1992), dès lors qu'en ce qui concerne les deux exercices d'imposition concernés, il n'était plus fait usage du bien depuis plus de douze mois, compte tenu de l'année d'imposition précédente. Le Tribunal pose donc les questions préjudicielles reproduites plus haut.

III. *En droit*

- A -

A.1. Dans leurs conclusions prises en application de l'article 72 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, les juges-rapporteurs ont estimé qu'ils pourraient être amenés à proposer à la Cour de rendre un arrêt sur procédure préliminaire considérant que la première question préjudicielle n'appelle pas de réponse et qu'en ce qui concerne la seconde question préjudicielle, l'article 257, alinéa 1er, 4°, du CIR 1992 ne viole pas les articles 10, 11, 16 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

A.2.1. La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* soutient que la disposition en cause n'est pas inconstitutionnelle parce qu'elle permet au contribuable dont l'immeuble est improductif depuis plus de douze mois en raison d'un arrêté du bourgmestre de bénéficier d'une remise du précompte immobilier, à l'instar des contribuables dont l'immeuble a été reconnu comme non améliorable par un arrêté du délégué du ministre du Logement. La première question préjudicielle appelle dès lors une réponse négative, voire pas de réponse.

A.2.2. En ce qui concerne la seconde question préjudicielle, la partie demanderesse devant la juridiction *a quo* fait valoir que l'immeuble qui est rendu improductif par un arrêté du bourgmestre ne doit pas en outre être reconnu comme « non améliorable » pour que le contribuable puisse bénéficier de la remise du précompte immobilier. Certains logements sont objectivement non améliorables, mais ils peuvent par exemple être détruits pour être reconstruits. Rien ne justifie que les propriétaires de ces logements soient présumés irréfragablement pouvoir bénéficier de la réduction du précompte immobilier et ce, même si, à l'origine, la situation est imputable au propriétaire, alors que les propriétaires d'immeubles interdits d'occupation par un arrêté du bourgmestre doivent justifier d'une improductivité involontaire.

Selon la partie demanderesse devant la juridiction *a quo*, cette situation serait d'autant plus discriminatoire que la qualité de logement non améliorable n'est pas forcément objective ni liée à des critères propres au logement même, mais peut résulter de l'endroit dans lequel le logement se trouve (voy. l'article 7 de l'arrêté du Gouvernement wallon du 30 août 2007 « déterminant les critères minimaux de salubrité, les critères de surpeuplement et portant les définitions visées à l'article 1er, 19° à 22°*bis*, du Code wallon de l'habitation durable »).

La partie demanderesse devant la juridiction *a quo* conclut que la disposition en cause viole les dispositions citées dans la seconde question préjudicielle et que le juge judiciaire doit pouvoir reconnaître qu'un logement rendu improductif depuis plus d'un an en raison d'un arrêté du bourgmestre doit bénéficier d'une réduction ou d'une exemption du précompte immobilier.

- B -

Quant à la disposition en cause

B.1.1. L'article 257, alinéa 1er, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992 (ci-après : le CIR 1992), tel qu'il a été remplacé 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 du *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.1.2. En Région wallonne, le contribuable peut bénéficier d'une remise ou d'une réduction du précompte immobilier dans l'hypothèse d'un immeuble bâti et non meublé qui est resté inoccupé et improductif pendant au moins 180 jours dans le courant de l'année (article 257, alinéa 1er, 4°, alinéa 1er, *a)*, du CIR 1992), pour autant que l'improductivité revête un caractère involontaire de la part du contribuable (article 257, alinéa 1er, 4°, alinéa 3).

L'avantage fiscal est toutefois limité dans le temps. Ainsi, lorsque la durée d'inoccupation du bien excède douze mois, compte tenu de l'année d'imposition précédente, la remise ou la réduction ne peut plus, en règle, être accordée pour la période d'inoccupation qui excède les douze mois. Seuls peuvent continuer à en bénéficier les contribuables qui ne peuvent pas exercer leurs droits réels sur l'immeuble concerné, dans des hypothèses limitativement énumérées, à savoir une calamité, une force majeure, une procédure ou une enquête administrative ou judiciaire empêchant la jouissance libre de l'immeuble. L'avantage fiscal cesse le jour où ces circonstances disparaissent (article 257, alinéa 1er, 4^o, alinéa 4).

B.1.3. Par la disposition en cause, le législateur décrétal vise plusieurs objectifs.

Ainsi, les travaux préparatoires indiquent que la disposition en cause répond à la nécessité de rapporter l'avantage fiscal de la remise ou de la modération du précompte immobilier pour les biens inoccupés ou improductifs « 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 » (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2009-2010, n^o 118/1, p. 3).

Le législateur poursuit également un « 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 » et, dans ce contexte, tend à supprimer l'effet pervers que pouvait provoquer l'avantage octroyé précédemment « de finalement désavantager le propriétaire qui répare et améliore l'immeuble en cause, avec à la clé occupation de l'immeuble et, partant, débiton 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 » (*ibid.*, pp. 3-4). Ainsi que le ministre du Budget, des Finances, de l'Emploi, de la Formation et des Sports l'a souligné en commission, la disposition en cause vise à encourager l'accès au logement et, corrélativement, à décourager

la spéculation immobilière (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2009-2010, n° 117/2 et n° 118/2; S.E. 2009, n° 17/3, p. 3).

Plus généralement, la modification s'inscrit dans le contexte d'une lutte plus large contre les logements abandonnés (*Doc. parl.*, Parlement wallon, 2009-2010, n° 118/1, p. 4).

Enfin, la limitation dans le temps du bénéfice de la réduction du précompte immobilier est justifiée par référence à « l'objectif de la taxe régionale sur les sites d'activité économique désaffectés, destinée à redynamiser les parcelles immobilières affectées aux activités économiques et à les remettre dans le circuit économique », étant toutefois précisé que « 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.*).

Quant aux questions préjudicielles

B.2. L'affaire soumise à la juridiction *a quo* concerne le précompte immobilier relatif aux exercices d'imposition 2018 et 2019 d'un immeuble qui est interdit d'occupation depuis le 15 janvier 2013 par un arrêté de fermeture du bourgmestre de Philippeville. Selon la juridiction *a quo*, afin d'obtenir une remise du précompte immobilier, le contribuable doit satisfaire aux conditions prévues à l'article 257, alinéa 1er, 4°, alinéa 4, du CIR 1992, dès lors qu'en ce qui concerne les deux exercices d'imposition concernés, il n'était plus fait usage du bien depuis plus de douze mois, compte tenu de l'année d'imposition précédente.

B.3. Par la première question préjudicielle, la juridiction *a quo* demande à la Cour si, dans l'interprétation selon laquelle l'article 257, alinéa 1er, 4°, du CIR 1992, en cause, exclurait « certaines procédures administratives et judiciaires qui sont pourtant diligentées par les pouvoirs publics telles qu'un arrêté de fermeture par le bourgmestre sur base des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale ou de l'article L1123-23, 11°, du Code de la démocratie

locale et de la décentralisation », cette disposition viole les articles 10, 11 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 16 de la Constitution et avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

B.4. L'interprétation sur laquelle repose la première question préjudicielle est manifestement erronée. Rien dans la disposition en cause ne permet de considérer que les immeubles qui font l'objet d'un arrêté de fermeture du bourgmestre comme en l'espèce seraient nécessairement exclus du bénéfice de la remise du précompte immobilier.

Un arrêté de fermeture du bourgmestre peut constituer une procédure administrative empêchant la jouissance libre de l'immeuble, au sens de l'article 257, alinéa 1er, 4°, alinéa 4, du CIR 1992. Pour autant qu'il soit satisfait aux autres conditions prévues par la disposition en cause, et notamment à la condition selon laquelle l'improductivité doit revêtir un caractère involontaire (article 257, alinéa 1er, 4°, alinéa 3, du CIR 1992), le contribuable dont le bien fait l'objet d'un tel arrêté peut prétendre au bénéfice de la remise du précompte immobilier.

Il appartient au juge compétent de vérifier si, dans un tel cas, l'improductivité est involontaire de la part du contribuable. L'improductivité n'est pas involontaire dans les cas - *a priori* relativement fréquents - où le bourgmestre décide de fermer un immeuble pour insalubrité et/ou insécurité et que l'arrêté de fermeture ne fait pas obstacle à ce que le contribuable réalise les travaux nécessaires pour rendre l'immeuble salubre ou sûr.

La première question préjudicielle n'appelle dès lors pas de réponse.

B.5. Par la seconde question préjudicielle, la juridiction *a quo* interroge la Cour sur la compatibilité, avec les normes de référence invoquées dans la première question préjudicielle, de la différence de traitement que la disposition en cause créerait entre, d'une part, « 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 » et, d'autre part, « l'immeuble qui fait l'objet d'un arrêté de fermeture par le bourgmestre sur base des articles 133 et 135 de la Nouvelle loi communale ou de l'article L1123-23, 11°, du Code de la démocratie locale et de la décentralisation ». Dans le premier cas, le contribuable serait « expressément présumé pouvoir bénéficier de la réduction du précompte immobilier » alors que, dans le second cas, le contribuable « ne bénéficie pas de la même présomption, voire même serait exclu du bénéfice de la réduction ».

B.6. Les articles 10 et 11 de la Constitution garantissent le principe d'égalité et de non-discrimination. L'article 172 de la Constitution constitue une application particulière de ce principe en matière fiscale.

Le principe d'égalité et de non-discrimination n'exclut pas qu'une différence de traitement soit établie entre des catégories de personnes, pour autant qu'elle repose sur un critère objectif et qu'elle soit raisonnablement justifiée.

L'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; le principe d'égalité et de non-discrimination est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé.

B.7. Comme il est dit en B.4, le contribuable dont l'immeuble a fait l'objet d'un arrêté de fermeture du bourgmestre n'est pas en soi exclu du bénéfice de la réduction du précompte immobilier. Sur ce point, la question préjudicielle repose donc sur une prémisse erronée.

Pour le reste, le contribuable dont l'immeuble est reconnu comme logement non améliorable et le contribuable dont l'immeuble fait uniquement l'objet d'un arrêté de fermeture du bourgmestre se trouvent dans des situations essentiellement différentes.

Dans le cas de l'immeuble reconnu comme logement non améliorable, il est établi que la remise en état de l'immeuble, au regard des critères minimaux de salubrité, suppose des travaux

dont le coût et l'ampleur sont disproportionnés, sur la base des chiffres fixés par le Gouvernement (article 1er, 14°, du Code wallon du logement et de l'habitation durable). Dans ces conditions, il serait incohérent d'exiger du contribuable, pour qu'il puisse bénéficier d'une remise du précompte immobilier, qu'il apporte des améliorations à l'immeuble concerné. Il n'est pas déraisonnable de considérer que, dans ce cas, l'improductivité est involontaire, indépendamment de la question de savoir si, à l'origine, la situation est imputable au contribuable.

Il en va autrement en ce qui concerne le contribuable dont l'immeuble fait l'objet d'un arrêté de fermeture du bourgmestre. Un tel arrêté de fermeture n'implique pas que l'improductivité soit involontaire de la part du contribuable. Il appartient au juge compétent de vérifier si l'improductivité est volontaire dans un tel cas. Comme il est dit en B.4, si l'immeuble a fait l'objet d'un arrêté de fermeture pour insalubrité ou insécurité, ce contribuable ne peut prétendre à la remise du précompte immobilier que si l'arrêté de fermeture rend impossible la réalisation des travaux nécessaires. Il est donc raisonnablement justifié qu'il « ne bénéficie pas de la même présomption » que le contribuable dont l'immeuble est reconnu comme logement non améliorable. Par ailleurs, le fait qu'un immeuble fasse l'objet d'un arrêté de fermeture n'exclut pas qu'il soit reconnu comme non améliorable par un délégué du ministre du Logement ou par un arrêté du bourgmestre, auquel cas le contribuable peut obtenir une remise du précompte immobilier en se référant à cette circonstance.

Il s'ensuit que la différence de traitement est raisonnablement justifiée.

Compte tenu de ce qui précède, la différence de traitement en cause ne porte pas non plus une atteinte disproportionnée au droit de propriété garanti par l'article 16 de la Constitution et par l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme, dont la juridiction *a quo* ne tire aucun argument complémentaire spécifique.

B.8. L'article 257, alinéa 1er, 4°, du CIR 1992, tel qu'il a été remplacé 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 », est compatible avec les

articles 10, 11, 16 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

- La première question préjudicielle n'appelle pas de réponse.

- L'article 257, alinéa 1er, 4°, du Code des impôts sur les revenus 1992, tel qu'il a été remplacé 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 », ne viole pas les articles 10, 11, 16 et 172 de la Constitution, lus en combinaison avec l'article 1er du Premier protocole additionnel à la Convention européenne des droits de l'homme.

Ainsi rendu en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, le 14 décembre 2023.

Le greffier,

Le président,

F. Meersschaut

P. Nihoul