**CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.**

**A R R E T**

n° 100.544 du 6 novembre 2001

A.66.423/XV-30
A.68.648/XV-32

En cause : **l'A.S.B.L. Syndicat national des Propriétaires,**

ayant élu domicile chez
Mes Yves RANSCELOT et
Etienne GREGOIRE, avocats,
avenue Blonden 21
4000 Liège,

contre :

**la Ville de Liège.**

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XV^e CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 16 novembre 1995, par l'A.S.B.L. Syndicat national des propriétaires, qui demande l'annulation partielle de la délibération du conseil communal de Liège du 26 juin 1995 relative à la taxe sur les terrains non bâtis pour les exercices 1995 à 2000;

Vu la requête introduite le 23 avril 1996 par la même A.S.B.L., qui demande l'annulation partielle de la délibération du conseil communal de Liège du 21 décembre 1995 relative à la taxe sur terrains non bâtis pour les exercices 1996 à 2000;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de Mme DAGNELIE, premier auditeur chef de section au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 22 décembre 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et le dernier mémoire de la partie requérante;

Vu l'ordonnance du 13 septembre 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 31 octobre 2001 à 9 heures 30;

Entendu, en son rapport, M. LEROY, président de chambre;

Entendu, en leurs observations, Me GREGOIRE, avocat, comparaissant pour la partie requérante et Me HODY, avocat, comparaissant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, M$^{me}$ DAGNELIE, premier auditeur chef de section;

Vu le titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973;

Considérant que l'acte attaqué par le premier recours (66.423/XV-30) est un règlement-taxe sur les terrains non bâtis que le conseil communal de la ville de Liège a adopté le 26 juin 1995 pour les exercices 1995 à 2000; que la taxe frappe «les terrains existant au 1$^{er}$ janvier de l'exercice d'imposition et qui remplissent les conditions suivantes:

- le bien est situé hors lotissement,
- il a supporté antérieurement une construction,
- il n'existe aucun nouveau bâtiment mis sous toit dans les quatre ans de la démolition de la construction antérieure»;

que le règlement dispose en son article 2, 1°:
«N'est pas soumis à la taxe :
1° le terrain appartenant à une société de logement agréée»;

qu'il s'agit de la disposition attaquée;

Considérant que l'acte attaqué par le second recours (68.648/XV-32) est un règlement-taxe dont l'objet est semblable, pour les années 1996 à 2000; que ce règlement abroge celui qui est attaqué par le premier recours, et établit un triplement du montant de la taxe «si un ou plusieurs panneaux ou affiches publicitaires sont placés sur le terrain ou fixés sur toute palissade bordant celui-ci» (article 5, § 3);

Considérant que les recours sont connexes et que les moyens pris dans les deux affaires sont les mêmes, à quelques détails de rédaction près; qu'il y a lieu de les joindre;

Considérant que la requérante prend un premier moyen de la violation de l'article 10 de la Constitution dans lequel elle soutient que l'égalité des citoyens devant la loi implique l'égalité devant l'impôt; que cette égalité doit s'appliquer tant entre les personnes physiques qu'entre les personnes morales pour autant que les unes et les autres se trouvent dans le champ d'application d'une même loi ou d'un même règlement fiscal et que les sociétés de logement social agréées peuvent être propriétaires de biens donnant lieu à l'application de la taxe établie par le règlement attaqué; qu'elle en conclut qu'elles doivent être soumises à celle-ci comme tous les autres propriétaires;
qu'en réplique, elle conteste les éléments avancés par la partie adverse pour justifier la différence de traitement critiquée, et fait valoir que les sociétés agréées doivent, en gérant normalement leur patrimoine, trouver les ressources suffisantes pour réhabiliter les immeubles qu'elles possèdent; qu'il leur est possible d'aliéner une partie de leurs biens, ce que certaines d'entre elles ont fait; que l'insuffisance éventuelle de ressources financières peut exister dans le chef de particuliers, et que l'objectif de la taxe établie par l'arrêté attaqué s'applique autant aux sociétés agréées, qui sont susceptibles de négliger leurs biens;
que, dans le dernier mémoire, elle estime que le raisonnement de l'auditeur repose sur un présupposé inexact, à savoir que les sociétés agréées ont un but d'intérêt public dont les pouvoirs publics peuvent contrôler s'il est poursuivi; qu'elle indique que certaines sociétés de logement font preuve d'immobilisme et de négligence; que le contrôle des pouvoirs publics est illusoire, et qu'en pratique de nombreux logements sociaux sont laissés à l'abandon, situation à laquelle remédierait l'obligation de payer la taxe; qu'elle ajoute que la ville de Liège est actionnaire de nombreuses sociétés agréées de logement, et qu'elle a intérêt à ce que ces sociétés ne payent pas la taxe;

Considérant que l'article 170 de la Constitution habilite les autorités communales à établir des impôts, sauf les exceptions établies par la loi, et à condition de respecter la règle de l'égalité devant l'impôt énoncée par l'article 172 de la Constitution, qui est une application de la règle de l'égalité devant la loi établie par l'article 10 de la Constitution; que les règles constitutionnelles relatives à l'égalité devant la loi n'excluent pas qu'un régime fiscal différent soit établi à l'égard de certaines catégories de biens ou de personnes, pourvu que le critère de différenciation soit susceptible de justification objective et raisonnable; que l'existence d'une telle justification doit s'apprécier en tenant compte du but et des effets de la taxe visée, ainsi

que de la nature des principes en cause, en respectant un rapport de proportionnalité entre les moyens utilisés et le but poursuivi;

Considérant que le règlement attaqué établit une exonération de la taxe pour «le bien appartenant à une société de logement agréée»; que la catégorie de biens visés, et, à travers elle, la catégorie de propriétaires exonérés de la taxe, reposent sur un critère objectif;

Considérant que les articles 7 à 13*bis* du décret de la Région wallonne du 24 octobre 1984 instituant la Société régionale wallonne du logement établissent des règles relatives à l'objet de ces sociétés (article 8), à leur forme juridique (article 9), à l'identité des personnes qui détiennent leur capital (article 10), à certaines de leurs opérations (articles 11 à 12), au contrôle qui s'exerce sur elles (article 13) et aux mesures à prendre en cas de déficit (article 13*bis*); qu'il en ressort que le capital de ces sociétés est détenu majoritairement par des personnes de droit public; que la Société régionale wallonne du logement, elle-même contrôlée par le gouvernement régional, exerce une tutelle sur leurs activités; que ces sociétés ont notamment pour objet de construire, de transformer, de réhabiliter des immeubles, le cas échéant en les démolissant, en vue d'en faire des habitations sociales; que cette mission peut les amener à être ou devenir propriétaires d'immeubles se trouvant dans une des situations visées à l'article 1er du règlement attaqué; qu'il s'agit de sociétés dont la mission première est de remplir une fonction sociale que le législateur wallon, dans le prolongement de la législation étatique précédente, a érigée en service public; que s'il leur est permis de faire des bénéfices, la recherche du profit n'est pas leur raison d'être principale; que ces caractéristiques sont dans un rapport de proportionnalité raisonnable avec l'exonération établie par la disposition attaquée; que la circonstance alléguée – mais non établie par le dossier – que certaines d'entre elles ne s'acquitteraient pas correctement de cette mission n'est pas de nature à entacher l'acte attaqué d'illégalité; que la circonstance que la ville de Liège est actionnaire de certaines sociétés dont les biens sont exonérés ne peut être retenue comme un indice de discrimination, dès lors que l'exonération profite, à travers les sociétés agréées, à tous leurs actionnaires, publics ou privés; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que la requérante prend un deuxième moyen de la violation de l'article 2 de la loi du 29 juillet 1991 relative à la motivation formelle des actes administratifs, dans lequel elle soutient que si l'autorité communale avait de justes raisons d'exonérer certains immeubles de la taxe frappant en principe tous les bien non bâtis, il était indispensable qu'elle en fournisse la motivation; que le but du règlement

est d'inciter les propriétaires à les faire construire ou à les aliéner à des tiers pour y construire; qu'il est certain que ce but s'applique à tous les immeubles quel qu'en soit le propriétaire; que la négligence à agir peut évidemment être aussi bien le fait des gérants de sociétés de logement que des propriétaires privés; que le règlement attaqué ne fournit pas la moindre justification à l'exonération qu'il prévoit à son article 2;

Considérant que la loi du 29 juillet 1991 ne s'applique pas aux actes réglementaires; que le deuxième moyen manque en droit;

Considérant que la requérante prend un troisième moyen de l'absence, de l'insuffisance, de l'inexactitude ou de l'inadéquation des motifs du règlement attaqué dans lequel elle soutient que, indépendamment de la loi de 1991 précitée imposant une motivation pour les actes des autorités administratives, celles-ci sont tenues de justifier les décisions qu'elles prennent à l'égard des citoyens visés par les actes; qu'elle fait valoir que le préambule de l'arrêté attaqué ne vise que la loi communale en général, la loi du 23 décembre 1986 relative au recouvrement et au contentieux en matière de taxes provinciales et locales et la situation financière de la ville, mais que rien ne permet d'y trouver une raison à l'exonération critiquée;
qu'elle admet en réplique que la motivation en la forme n'est pas obligatoire, mais relève que le dossier doit contenir toutes les pièces propres à justifier la décision prise, et qu'en l'espèce, le dossier est muet à cet égard;
que dans le dernier mémoire, la requérante écrit que «le débat doit se restreindre à l'analyse du premier moyen»;

Considérant que le moyen, tel qu'il est exposé dans la requête, ne critique que l'insuffisance du préambule de l'acte attaqué; qu'il se confond avec le deuxième moyen; que les développements donnés dans le mémoire en réplique s'analysent en un moyen nouveau qui, faute d'avoir été invoqué dans la requête alors qu'il aurait pu l'être, n'est pas recevable;

**D E C I D E :**

**Article 1er.**

Les affaires portant les numéros A.66.423/VI-30 et A.68.648/VI-32 sont jointes.

**Article 2.**

Les requêtes sont rejetées.

**Article 3.**

Les dépens, liquidés à la somme de 8.000 francs, sont mis à charge de la partie requérante.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV$^{e}$ chambre, le six novembre deux mille un par :

| | | |
|---|---|---|
| MM. | LEROY, | président de chambre, |
| | QUERTAINMONT, | conseiller d'Etat, |
| | VANDERNOOT, | conseiller d'Etat, |
| M$^{me}$ | VAN HOVE, | greffier. |

Le Greffier, Le Président,

F. VAN HOVE. M. LEROY.