

**CONSEIL D'ETAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF.**

**A R R E T**

n° 188.250 du 27 novembre 2008

A 160.048/XV-406

En cause : **STREEL** Robert, décédé,  
**instance reprise par:**  
**1. ENKELS** Liliane,  
**2. STREEL** Philippe,  
**3. STREEL** Véronique,  
**4. SERVAIS** Anne, agissant en qualité de  
représentante légale de ses filles, **STREEL** Aurélie  
et **STREEL** Adeline,  
ayant élu domicile chez  
Me E. GREGOIRE, avocat,  
avenue Blonden 21  
4000 Liège,

contre :

**1. la ville de Liège**, représentée par  
son collège communal,  
ayant élu domicile chez  
Me F. DELOBBE, avocat,  
place des Nations Unies 7  
4020 Liège,  
**2. le collège provincial de Liège.**

---

**LE CONSEIL D'ETAT, XV<sup>e</sup> CHAMBRE,**

Vu la requête introduite le 16 février 2005 par Robert STREEL (décédé depuis lors), qui demande l'annulation de la délibération du conseil communal de Liège du 14 décembre 2004 établissant un règlement-taxé sur les logements de superficie réduite et sur les logements loués meublés;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés entre le requérant et la première partie adverse;

Vu le mémoire ampliatif consécutif au non-dépôt, dans le délai imparti, d'un mémoire en réponse par la seconde partie adverse;

Vu le dossier administratif déposé par la première partie adverse;

Vu l'attestation d'hérédité établie le 16 novembre 2007 par Me J.-L. JEGHERS, notaire à Liège, évoquant le décès du requérant survenu le 28 juillet 2007 au vu de l'extrait d'acte de décès;

Vu la requête en reprise d'instance introduite le 11 décembre 2007 par Liliane ENKELS, Philippe STREEL, Véronique STREEL, Aurélie STREEL et Adeline STREEL, ces deux dernières étant représentées par leur mère Anne SERVAIS;

Vu le rapport de Mme VAN LAER, auditeur au Conseil d'Etat;

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

Vu l'ordonnance du 8 octobre 2008 fixant l'affaire à l'audience du 4 novembre 2008 à 9 heures 30;

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

Entendu, en leurs observations, Me E. GREGOIRE, avocat, comparaisant pour la partie requérante, Me R. SIMAR *loco* Me F. DELOBBE, avocat, comparaisant pour la première partie adverse et Mme C. VALETTE, attaché juriste, comparaisant pour la seconde partie adverse;

Entendu, en son avis conforme, Mme VAN LAER, auditeur;

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

Considérant que le règlement attaqué, adopté le 14 décembre 2004, établit, pour les exercices 2005 et 2006, une taxe sur les logements dont la superficie habitable ne dépasse pas 28 m<sup>2</sup>; que son montant est de 150 € par logement et par an; qu'en son article 7, il porte que «la taxe est due solidairement par les personnes qui donnent les logements en location et celles qui en perçoivent les loyers»; que selon l'article 10, «la taxe est indivisible et est due pour toute l'année, quelle que soit la période pendant laquelle le logement a été loué, proposé en location ou retiré de la location»; que

l'article 6 porte en son § 2: «la société de logement agréée par la Société wallonne du Logement est exclue du champ d'application des dispositions de la présente partie»;

Considérant que le même règlement établit aussi une taxe sur les logements meublés; que le requérant n'indique pas qu'il serait concerné par cette taxe, et que, dans ses écrits, il ne critique que la taxe sur les logements de superficie réduite; qu'il s'ensuit que la requête doit être interprétée comme étant dirigée uniquement contre les dispositions du règlement attaqué qui établissent une taxe sur les logements de superficie réduite, soit les articles 2 à 10;

Considérant que le requérant prend un premier moyen de la violation de l'article 464, 1°, du C.I.R. 1992, qui interdit aux communes d'établir des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés, à l'impôt des personnes morales et à l'impôt des non-résidents ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts, sauf toutefois en ce qui concerne le précompte immobilier; qu'il expose que les biens immobiliers sont déjà frappés par le précompte immobilier auquel les communes peuvent ajouter des centimes additionnels et que les pouvoirs publics ne peuvent, en matière fiscale, frapper plus d'une fois un revenu, à peine de violer le principe général *non bis in idem*; qu'il souligne que la taxe litigieuse frappe des logements qui sont déjà taxés par le précompte immobilier et que l'exception prévue par l'article 464 ne peut s'appliquer à d'autres impositions puisque cette exception est de stricte application, sans aucune possibilité d'analogie, exclue en droit fiscal; qu'il soutient qu'il importe peu que l'imposition litigieuse soit fixée forfaitairement à 150 € par an, car ce mode de taxation revient toujours à taxer deux fois le même immeuble dans le chef du même contribuable et qu'il s'agit en tout cas d'une taxe similaire qui est expressément visée par l'article 464;

Considérant que l'article 464 du C.I.R. 1992 interdit notamment aux communes d'établir des centimes additionnels à l'impôt des personnes physiques, à l'impôt des sociétés, à l'impôt des personnes morales et à l'impôt des non-résidents ou des taxes similaires sur la base ou sur le montant de ces impôts, sauf toutefois en ce qui concerne le précompte immobilier, ainsi que des taxes sur le bétail;

Considérant que la taxe établie par le règlement attaqué frappe certains logements déterminés par leur superficie; qu'il ne s'agit ni de centimes additionnels sur un des impôts visés par cette disposition, ni d'une autre taxe que celle-ci prohibe; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un deuxième moyen de la violation du principe général de l'égalité des citoyens devant la loi, en ce que la taxe vise indifféremment un seul jour ou toute une année de location ou d'offre en location; qu'il estime qu'il est anormal que les propriétaires d'immeubles soient taxés sans tenir compte de la période pendant laquelle ils ont loué ou offert en location le ou les logements leur appartenant; qu'il souligne que lorsque la taxe est imposée au propriétaire du bien au 1<sup>er</sup> janvier de l'année, celui-ci est au courant de cette modalité de taxation et peut en tenir compte, par exemple, en prévoyant en cas de vente que l'acquéreur supportera la taxe *pro rata temporis*; qu'il remarque que, dans le régime de la taxe litigieuse, il n'y a pas de souplesse et que les contribuables sont traités de la même manière alors qu'ils peuvent se trouver dans des situations totalement différentes; qu'en réplique, il fait valoir qu'il semble aller de soi qu'un citoyen qui devient propriétaire d'un immeuble avec des logements de superficie réduite qu'il donne en location le 1<sup>er</sup> juillet de l'année n'est pas à égalité avec un propriétaire qui donne le même type de logements en location depuis le 1<sup>er</sup> janvier de l'année, puisque celui-ci paiera la même taxe alors qu'il aura perçu le double de loyer;

Considérant que l'application d'une taxe forfaitaire et uniforme à toutes les personnes entrant dans son champ d'application ne saurait pour autant violer le principe de proportionnalité; que n'est pas davantage contraire au principe de proportionnalité la circonstance que le fait générateur de la taxe forfaitaire est la mise en location des logements concernés, que ceux-ci soient loués pendant toute l'année ou une partie de l'année; que la partie adverse a légitimement pu opter pour un critère de taxation simple dès lors qu'il est en rapport avec l'objet de la taxation, plutôt que de mettre en place un système de modulation de la taxe en fonction de la durée d'occupation, qui aurait été de nature à provoquer des difficultés d'application hors de proportion avec le montant modique de l'impôt; que le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un troisième moyen de la violation du principe général de l'égalité des citoyens devant la loi, en ce que la taxe ne frappe pas les logements de la société de logement agréée par la Société wallonne du logement (article 6, § 2, du règlement-taxé attaqué); qu'il expose que le règlement attaqué ne précise en rien le but poursuivi et qu'il faut donc supposer que ce but est de contribuer à l'équilibre financier de la ville; qu'il estime qu'en ce cas, il n'est pas raisonnable de se priver de ressources indispensables au bon fonctionnement de l'administration communale en dispensant la société de logement de participer à ce bon fonctionnement, même si elle poursuit un but social, puisque son existence suppose des dépenses dans le chef de la ville, notamment pour les voies publiques, l'éclairage, l'entretien et le

nettoyage ainsi que pour la sécurité et tous les autres services municipaux; qu'il souligne qu'il n'est pas indifférent pour une société de logement social que la santé des finances communales soit assurée puisque cela permet incontestablement à la ville de prendre des initiatives dans le domaine social en général;

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, qui est une application de la règle de l'égalité devant la loi établie par l'article 10; 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 exclut de son champ d'application «la société agréée par la Société wallonne du Logement»;

Considérant que les articles 130 à 174 du Code wallon du logement, institué par un décret de la Région wallonne du 29 octobre 1998, établissent des règles relatives, notamment, aux missions de ces sociétés (article 131), à leur forme juridique (article 130, §1<sup>er</sup>, alinéa 2), aux personnes qui sont admises à souscrire à leur capital (articles 130, §1<sup>er</sup>, alinéa 3, et 138, §1<sup>er</sup>), à certaines de leurs opérations (articles 132 à 134, entre autres), au contrôle qui s'exerce sur elles (articles 163 à 169, principalement), aux mesures à prendre en cas de difficulté financière structurelle (articles 170 et 171) et aux sanctions encourues en cas de non-respect des dispositions du Code et de ses arrêtés d'exécution (article 174); qu'il en ressort que le capital de ces sociétés est détenu majoritairement par des personnes de droit public, que la Société wallonne du logement, elle-même contrôlée par le gouvernement régional, exerce une tutelle sur leurs activités; que ces sociétés ont notamment pour mission de construire, d'adapter, de réhabiliter des immeubles en vue d'en faire des habitations; que cette mission peut les amener à être ou devenir propriétaires de logements visés par le 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 le moyen n'est pas fondé;

Considérant que le requérant prend un quatrième moyen de la violation du principe général de droit de bonne administration et du principe général de droit «*patere legem quam ipse fecisti*», de la violation des arrêtés du ministre des pouvoirs locaux des 17 mars 2003 et 11 février 2004 qui ont annulé les délibérations de la ville de Liège des 16 décembre 2002 et 24 novembre 2003; qu'il observe que le ministre wallon des Affaires intérieures et de la Fonction publique a, en tant qu'autorité de tutelle, annulé une délibération du 16 décembre 2002 par laquelle le conseil communal de Liège a établi pour les exercices 2003 à 2006 une taxe communale sur les logements à superficie réduite au motif qu'en augmentant de 21 % cette taxe, la ville de Liège ne respecte pas l'engagement pris dans son plan de gestion de maintenir les recettes fiscales locales constantes; qu'il estime qu'en adoptant le règlement attaqué, elle viole le principe général de droit selon lequel il faut respecter ses propres décisions; qu'il soutient également qu'elle n'adopte pas non plus un comportement de bonne administration en se rebellant, en violation de ses engagements, contre les décisions du ministre de tutelle relatives à la paix fiscale, car la décision de l'autorité de tutelle prise à l'égard du règlement-taxi sur les logements de superficie réduite est valable pour le règlement attaqué;

Considérant que le «principe général de droit de bonne administration» n'a pas de contenu précis et qu'il ne peut, à défaut d'indication plus circonstanciée, fonder l'annulation d'un acte administratif; qu'il semble que l'intention du requérant soit de dénoncer la méconnaissance des décisions prises par l'autorité de tutelle à propos de taxes similaires établies pour les années précédentes; que si tel est le cas, le moyen manque en droit, car les décisions de l'autorité de tutelle ne constituent pas des règles de droit et elles n'ont d'effet qu'à propos des délibérations qui ont précisément fait l'objet d'une annulation;

Considérant que dans la mesure où il invoque la violation de la règle exprimée par l'adage «*patere legem...*», le moyen n'invoque pas une règle de droit autonome, mais seulement l'applicabilité à une autorité administrative des règlements qu'elle a elle-même adoptés; qu'un «plan de gestion» ou un «engagement de maintenir les recettes locales fiscales constantes» ne sont pas des règlements; que le moyen n'est pas fondé,

## **D E C I D E :**

### **Article 1<sup>er</sup>.**

La reprise d'instance introduite par Liliane ENKELS, Philippe STREEL, Véronique STREEL et Anne SERVAIS, cette dernière agissant en qualité de représentante légale d'Aurélien STREEL et d'Adeline STREEL, est accueillie.

### **Article 2.**

La requête est rejetée.

### **Article 3.**

Les dépens, liquidés à la somme de 175 euros, sont mis à charge des ayants droit du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV<sup>e</sup> chambre, le vingt-sept novembre deux mille huit par :

|                  |                       |
|------------------|-----------------------|
| M. LEROY,        | président de chambre, |
| M. QUERTAINMONT, | conseiller d'Etat,    |
| M. KOVALOVSKY,   | conseiller d'Etat,    |
| M. GHODS,        | greffier assumé.      |

Le Greffier assumé,

Le Président,

R. GHODS.

M. LEROY.