

CONSEIL D'ETAT, SECTION D'ADMINISTRATION.

A R R E T

n° 99.385 du 2 octobre 2001

A. 77.757/VI-14.499

En cause : **1. D'AOUST** Guy,
 2. THOMAS-TILKIN Arlette,
 3. BOURLIOUX Paul,
 4. ROBLAIN Suzanne,
 5. BRANDENBERG Jean-Luc,
 6. MAASSEN Francine,

ayant élu domicile chez
Me Clarisse WESTHOF, avocat,
rue Charles Morren, 8
4000 Liège,

contre :

la Commune de Villers-le Bouillet,
ayant élu domicile chez
Me Alexis Housiaux, avocat,
rue du Marais, 1
4500 Huy.

LE CONSEIL D'ETAT, VI^e CHAMBRE,

Vu la requête introduite le 6 mars 1998 par Guy D'AOUST qui demande l'annulation d'«un règlement communal ayant pour objet la taxe sur les secondes résidences pris par le conseil communal de la commune de Villers-le Bouillet en sa séance du 23 décembre 1997»;

Vu les mémoires en réponse et en réplique régulièrement échangés;

Vu le rapport de M. NIHOUL, Auditeur au Conseil d'Etat;

Vu l'ordonnance du 30 juin 2000 ordonnant le dépôt au greffe du dossier et du rapport;

Vu la notification du rapport aux parties et les derniers mémoires;

Vu l'ordonnance du 17 mai 2001, notifiée aux parties, fixant l'affaire à l'audience du 27 juin 2001;

Entendu, en son rapport, M. ANDERSEN, Président du Conseil d'Etat;

Entendu, en leurs observations, Me WESTHOF, avocat, comparaisant pour les requérants et Me FRAIPONT, loco Me HOUSIAUX, avocat, comparaisant pour la partie adverse;

Entendu, en son avis conforme M. NIHOUL, Auditeur au Conseil d'Etat;

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

I. LES FAITS.

Considérant que les faits de la cause peuvent être résumés comme suit :

1. En sa séance du 23 décembre 1997, le conseil communal de la commune de Villers-le Bouillet a adopté, "par 9 voix contre 3 et 4 abstentions" un règlement-taxé par lequel "il est établi au profit de la commune pour un terme de un an à partir du 1^{er} janvier 1998, une taxe sur les secondes résidences inscrites ou non à la matrice cadastrale, situées sur le territoire de la commune". (article 1^{er})

L'article 2 définit la notion de "seconde résidence", à savoir "tout logement privé, autre que celui qui est affecté à la résidence principale, dont les usagers ne sont pas inscrits au registre de population à titre de résidence habituelle et dont ils peuvent disposer à tout moment, en qualité de propriétaire ou d'occupant à titre onéreux ou gratuit, qu'il s'agisse de maisons de campagne, de bungalows, d'appartements, de maisons ou maisonnettes de week-end, ou de plaisance, de pied-à-terre ou de tout autre abri d'habitation fixe, en ce compris les caravanes assimilées aux chalets.

Ne sont pas considérées comme secondes résidences :

- le local dans lequel une personne non domiciliée dans la commune exerce une activité professionnelle;
- les tentes, caravanes mobiles et remorques d'habitation".

Selon l'article 3, "le taux de la taxe est fixé à 30.000 francs par an et par seconde résidence".

L'article 4 définit le redevable et les articles 5 à 9 fixent les modalités d'établissement, de majoration, de recouvrement et de réclamation.

Le préambule dudit règlement est libellé comme suit :

" Vu la nouvelle loi communale, notamment l'article 117, alinéa 1^{er} et l'article 118, alinéa 1^{er};
Vu la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement en matière de taxes provinciales et communales;
Vu la situation financière de la commune;
Entend M. VRIAMONT qui propose de diminuer le taux à 20.000 francs et de compenser par une nouvelle taxe sur les antennes hertziennes au taux de 100.000 francs.
Par 7 voix (groupe ENSEMBLE et Mme SIMAL) contre 9, rejette la proposition de M. VRIAMONT;"

Ce règlement-taxa constitue l'acte attaqué;

2. Le règlement-taxa a été publié par voie d'affichage le 8 janvier 1998.

3. Par lettre du 9 mars 1998, la Députation permanente du conseil provincial de la province de Liège a fait savoir au bourgmestre de la partie adverse qu'«en séance du 5 mars 1998, la Députation permanente a admis la délibération du 23 décembre 1997, parvenue au Gouvernement provincial le 27 janvier 1998, par laquelle le Conseil communal arrête, pour l'exercice 1998, un règlement-taxa sur les secondes résidences».

II. EN DROIT.

A. QUANT A LA RECEVABILITE.

Considérant qu'à défaut d'être revêtue de timbres fiscaux pour un montant suffisant - elle est timbrée à concurrence seulement de sept mille francs - la requête n'est recevable que dans le chef du premier requérant;

Considérant que contrairement à ce que soutient la partie adverse, le requérant justifie de l'intérêt légal requis pour poursuivre l'annulation du règlement-taxe; qu'en sa qualité de propriétaire d'une seconde résidence sise sur le territoire de la commune, le règlement-taxe lui est en effet applicable et est, par suite, de nature à lui causer grief;

Considérant que le recours n'a pas été introduit tardivement; qu'en effet, la requête a été introduite par lettre recommandée du 6 mars 1998 selon le cachet de la poste y apposé, soit le 57^{ème} jour du délai qui a commencé à courir le 9 janvier 1998, lendemain de la publication du règlement attaqué;

Considérant que le recours n'a pas non plus été introduit prématurément; que ni l'introduction d'une réclamation contre le règlement-taxe dans le cadre de la tutelle générale d'annulation ni l'exercice des voies de recours prévues par la loi du 24 décembre 1996 relative à l'établissement et au recouvrement en matière de taxes provinciales et communales, contre les impositions établies sur la base dudit règlement ne constituent un préalable obligé du présent recours;

Considérant enfin qu'en vertu de l'article 14 des lois coordonnées sur le Conseil d'Etat, celui-ci est compétent pour connaître du recours en annulation d'un règlement-taxe communal; que la cour d'appel ne dispose pas d'une telle compétence;

Considérant qu'en conclusion, le recours est recevable dans le chef du premier requérant;

B. QUANT AU FOND

Considérant que les trois moyens soulevés par le requérant dans sa requête introductive peuvent, comme en convient le requérant, être regroupés en trois catégories selon les dispositions dont il invoque la violation, à savoir :

- la première branche pour partie du premier moyen (violation de l'intérêt général, de l'article 162 de la Constitution et de l'article 117 de la nouvelle loi communale);
- la quatrième branche du premier moyen et le troisième moyen (violation de l'article 162 de la Constitution, appréciation illégale des faits et irrégularité dans la motivation du règlement);
- la première branche pour partie, la deuxième et la troisième branches du premier moyen et le deuxième moyen (violation du principe de proportionnalité, inégalité de

traitement des citoyens devant la loi et violation des articles 10 et 172 de la Constitution);

Considérant que dans le premier moyen, première branche (partie), déduit de la "violation de l'intérêt général, de l'article 162 de la Constitution et de l'article 117 de la nouvelle loi communale", le requérant se réfère à la circulaire du 21 novembre 1997 du Ministre wallon des Affaires intérieures relative au "budget 1998 des communes de la Région wallonne à l'exception des communes de la Région de langue allemande - Nomenclature et taux des taxes autorisées", en faisant valoir plus particulièrement que la taxe de 30.000 francs instaurée par le règlement-taxe litigieux ne suit pas la "recommandation" du Ministre selon laquelle la taxe sur les secondes résidences peut atteindre 12.500 francs au maximum; que dans son dernier mémoire, il souligne que les communes sont tenues de respecter l'intérêt général tel que défini par l'autorité de tutelle et que cette obligation existe quel que soit le support dans lequel est exprimée cette définition;

Considérant qu'aux termes de l'article 170, § 4, de la Constitution, les communes disposent d'une large autonomie fiscale; que le législateur est seul compétent pour interdire d'établir certains impôts; que, par suite, l'intervention de l'autorité de tutelle en matière de fiscalité communale ne peut prendre la forme de règles générales et abstraites exprimées notamment dans des "circulaires" qui en réalité constituent de véritables règlements destinés à limiter l'autonomie fiscale des communes, raison pour laquelle le Conseil d'Etat a d'ailleurs annulé la circulaire invoquée au moyen (C.E. arrêt n° 72.369, ville de Huy, du 11 mars 1998); que l'autorité de tutelle doit se prononcer au cas par cas; qu'en l'occurrence, l'autorité de tutelle n'a pas estimé devoir censurer le règlement litigieux pour contrariété à l'intérêt général; qu'il n'appartient pas au Conseil d'Etat de se substituer à l'autorité de tutelle; que le premier moyen, première branche (partie), est non fondé;

Considérant, que dans la quatrième branche du premier moyen et le troisième moyen pris respectivement de la "violation de l'article 162 de la Constitution et de l'appréciation illégale des faits" et "de l'irrégularité dans la motivation du règlement", le requérant soutient en substance que la situation financière de la commune, qui est avancée par celle-ci comme justification du montant de la taxe litigieuse, ne nécessitait pas l'imposition d'une taxe d'un montant aussi élevé;

Considérant que la partie adverse répond que la taxe litigieuse constitue pour la commune une rentrée substantielle; qu'elle est justifiée à la fois par sa situation

financière difficile ainsi que par la faculté que la législation lui donne d'établir une taxe spécifique sur les secondes résidences; qu'elle observe, en outre, que le règlement-taxé attaqué a été précédé d'un règlement identique contre lequel aucun recours n'a été exercé;

Considérant que le requérant réplique ne pas être convaincu que l'accroissement des charges directes et indirectes de la commune justifiait l'établissement de la taxe litigieuse à un montant aussi élevé et que s'il existe une autre justification, la commune doit s'en expliquer, ce qu'elle reste en défaut de faire; qu'en ce qui concerne l'absence de recours contre le règlement précédent, il fait valoir que cette circonstance est dépourvue de toute pertinence;

Considérant que l'absence de recours contre le règlement précédent, celui-ci fût-il identique quant à son contenu, ne prive pas le requérant de son droit à attaquer le règlement-taxé actuel dès lors que ce dernier procède de l'émission d'un nouvel acte de volonté;

que dans son préambule, le règlement-taxé attaqué mentionne les textes légaux sur lesquels il se fonde et justifie en fait l'établissement de la taxe litigieuse par la situation financière de la commune; qu'il en ressort également que le conseil communal a rejeté un amendement visant à diminuer le montant de la taxe litigieuse et à compenser la perte de revenus qui en résulterait par l'instauration d'une taxe sur les antennes hertziennes; que la taxe litigieuse est, à l'instar des autres impôts, destinée à faire face à l'ensemble des dépenses de la commune; qu'elle y contribue dans une mesure appréciable; que dès lors que l'objectif principal d'une taxe est d'ordre budgétaire, rien ne s'oppose en principe à ce qu'elle poursuive également des objectifs accessoires, non financiers comme par exemple inciter les seconds résidents à fixer leur résidence principale dans la commune; que, pour le reste, les considérations relatives à la diminution du montant de la taxe litigieuse et à l'augmentation corrélative du montant d'autres taxes relèvent du domaine de l'opportunité et sont dès lors étrangères à la compétence du Conseil d'Etat; que le premier moyen, dans sa quatrième branche, et le troisième moyen sont non fondés;

Considérant que la première branche pour partie, la deuxième branche et la troisième branche du premier moyen et le deuxième moyen sont pris de la "violation du principe de proportionnalité, l'inégalité de traitement des citoyens devant la loi et la violation des articles 10 et 172 de la Constitution"; qu'en vue de prouver le caractère disproportionné de la taxe litigieuse, le requérant fait en substance valoir que son montant est disproportionné par rapport à celui des autres taxes communales, qu'il est

largement supérieur à celui réclamé aux résidents à titre principal au titre des décimes additionnels au précompte immobilier, qu'il excède manifestement le revenu cadastral de la seconde résidence; qu'en ce qui concerne en particulier la comparaison avec les résidents à titre principal, le requérant expose, dans son mémoire en réplique, que le montant des décimes additionnels et des redevances et taxes diverses à charge de ceux-ci est en moyenne de 12.662 francs seulement et que les seconds résidents sont d'autant plus défavorisés par rapport à eux que les dépenses qu'ils provoquent sont nécessairement moindres puisqu'à leur différence, ils ne sont présents sur le territoire de la commune qu'un nombre limité de jours par an; qu'il ajoute ne pas bien comprendre, compte tenu du montant extrêmement élevé de la taxe litigieuse, l'intérêt que pourrait avoir la commune à ce que les seconds résidents deviennent résidents à titre principal, ce qui serait un des objectifs poursuivis par la partie adverse; que dans son dernier mémoire, le requérant énumère toute une série de ruptures d'égalité que le règlement-taxe attaqué consacrerait entre propriétaires d'un immeuble considéré comme une seconde résidence, d'une part, et les locataires de secondes résidences et les propriétaires domiciliés sur le territoire de la commune, d'autre part; entre propriétaires de secondes résidences selon qu'ils occupent le bien ou le donnent en location; entre propriétaires de seconde résidence et résidents à titre principal et enfin, entre les personnes mêmes qui disposent d'une seconde résidence;

Considérant que les règles constitutionnelles de l'égalité et de la non-discrimination n'excluent pas qu'une différence de traitement soit établie entre certaines catégories de personnes pour autant que le critère de distinction 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 mesure critiquée ainsi que de la nature des principes en cause; que le principe d'égalité est violé lorsqu'il est établi qu'il n'existe pas de rapport raisonnable de proportionnalité entre les moyens employés et le but visé;

Considérant que la rupture d'égalité consiste à traiter de manière inégale ce qui est comparable; qu'en ce qui concerne la comparaison entre la taxe sur les secondes résidences et les autres taxes et redevances établies par la commune, les taxes en question ne sont pas suffisamment similaires ni quant à leur nature, ni quant à leur but, ni quant à leurs effets pour pouvoir invoquer l'existence d'une rupture d'égalité devant l'impôt; qu'une différence de traitement en matière de fiscalité frappant des objets de nature différente ne constitue en effet pas une discrimination prohibée; que de même, la taxe communale établie sur la disposition d'une seconde résidence n'a pas le même objet que le précompte immobilier établi sur le revenu cadastral et les centimes

additionnels perçus par la commune sur ce précompte immobilier, ce qui rend vaine toute comparaison entre ces divers impôts; qu'enfin la circonstance que le montant de la taxe litigieuse puisse, dans certains cas, être supérieur au revenu cadastral du bien ne suffit pas à prouver l'existence d'une rupture d'égalité fiscale dès lors que la taxe litigieuse impose l'usage d'un immeuble, sous la forme d'un forfait, c'est-à-dire quel que soit le revenu - théorique ou réel - que ce bien produit et, de manière plus générale, quel que soit le revenu global imposable du contribuable; que l'objet premier de cette taxe est de frapper un objet de luxe dont la possession démontre dans le chef du redevable une certaine aisance et qui ne revêt pas un caractère de nécessité comme l'exercice d'une activité professionnelle ou la possession d'une première résidence; que même s'il peut paraître quelque peu élevé, le montant de la taxe fixé forfaitairement à 30.000 francs n'apparaît pas comme étant hors de toute proportion avec la faculté contributive des personnes qui y sont soumises; que dans la mesure où le requérant soutient, pour la première fois dans le dernier mémoire, que le règlement-taxé litigieux opère une discrimination arbitraire entre les propriétaires d'une seconde résidence, selon qu'ils l'occupent personnellement ou la donnent en location, et entre les propriétaires et les locataires d'une seconde résidence, le moyen pris de la violation du principe d'égalité devant l'impôt est nouveau et est, par suite irrecevable; qu'il est, pour le reste, non fondé;

Considérant que dans son dernier mémoire, le requérant prend un moyen de la violation du principe prétendument d'ordre public "non bis in idem" en matière fiscale;

Considérant que ce moyen est nouveau; qu'il n'est pas d'ordre public; qu'il est, par suite, irrecevable,

D E C I D E :

Article 1^{er}.

Le recours est recevable, mais non fondé dans le chef du premier requérant.

Le recours est irrecevable en ce qui concerne les autres requérants.

Article 2.

Les dépens, liquidés à la somme de 7.000 francs, sont mis à charge du requérant.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la VI^e chambre, le deux octobre deux-mille un par :

MM. ANDERSEN,	Président du Conseil d'Etat,
HANSE,	Conseiller d'Etat,
LEWALLE,	Conseiller d'Etat,
HARMEL,	Greffier.

Le Greffier,

Le Président,

P. HARMEL.

R. ANDERSEN.