

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV<sup>e</sup> CHAMBRE

A R R Ê T

n<sup>o</sup> 246.891 du 29 janvier 2020

A. 227.525/XV-4017

En cause : **BOUCHIHA** Abdelhak,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jacques SAMBON, avocat,  
boulevard Reyers 110  
1030 Bruxelles,

contre :

**la commune de Molenbeek-Saint-Jean**, représentée  
par son collègue des bourgmestre et échevins,  
ayant élu domicile chez  
M<sup>e</sup> Jérôme SOHIER, avocat,  
Chaussée de La Hulpe 181/24  
1170 Bruxelles.

---

*I. Objet de la requête*

Par une requête introduite par la voie électronique le 28 février 2019, Abdelhak BOUCHIHA demande l'annulation de la délibération du conseil communal de Molenbeek-Saint-Jean du 17 décembre 2018 portant la « taxe sur les logements et commerces surnuméraires – Renouvellement pour 2019 ».

*II. Procédure*

Le dossier administratif a été déposé.

Les mémoires en réponse et en réplique ont été régulièrement échangés.

M. Lionel RENDERS, auditeur au Conseil d'État, a rédigé un rapport sur la base de l'article 12 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

La partie requérante a déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 23 décembre 2019, l'affaire a été fixée à l'audience du 21 janvier 2020.

M<sup>me</sup> Diane DÉOM, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M<sup>e</sup> Jacques SAMBON, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M<sup>e</sup> Margot CELLI, *loco* M<sup>e</sup> Jérôme SOHIER, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel RENDERS, auditeur, a été entendu en son avis contraire.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

### *III. Faits*

1. Le 26 novembre 2014, le conseil communal de Molenbeek-Saint-Jean adopte un règlement-taxé « sur les logements et commerces surnuméraires pour les exercices 2015 à 2018 inclus ».

2. Le 17 décembre 2018, le même conseil communal adopte un règlement-taxé ayant pour objet la « taxe sur les logements et commerces surnuméraires – renouvellement pour 2019 ». Il s'agit du règlement-taxé attaqué. Il a été affiché et publié le 3 janvier 2019.

Le dispositif de ce règlement prévoit ce qui suit :

#### « Article 1

Il est établi au profit de la commune, pour l'exercice 2019, une taxe annuelle sur les logements et commerces surnuméraires.

#### Article 2

Par "logement surnuméraire", il y a lieu d'entendre, l'unité de logement non munie d'un permis d'urbanisme.

Par "unité de logement", on entend la partie privative d'un immeuble occupé habituellement par un ménage composé d'une ou de plusieurs personnes.

Par "commerce surnuméraire", il y a lieu d'entendre la partie d'immeuble utilisée pour l'exercice d'un commerce sans avoir fait l'objet d'un permis d'urbanisme.

#### Article 3

Le taux de la taxe est fixé à :

- La première année : 1.500,00 EUR par unité de logement surnuméraire ou par commerce surnuméraire;

- La deuxième année; 2.000,00 EUR par unité de logement surnuméraire ou par commerce surnuméraire;
- À partir de la troisième année : 3.000,00 EUR par unité de logement surnuméraires ou par commerce surnuméraires.

#### Article 4

La taxe est due par l'exploitant ou la personne qui tire profit de chaque unité de logement surnuméraire ou de chaque commerce surnuméraire.

La taxe est due solidairement par le propriétaire ou par tout titulaire de droits réels sur la partie d'immeuble concerné par le logement surnuméraire ou le commerce surnuméraire.

La taxe est due par année entière, quelle que soit la date à laquelle le logement surnuméraire ou le commerce surnuméraire a été recensé par l'administration communale.

#### Article 5

L'administration communale adresse au contribuable une formule de déclaration que celui-ci est tenu de renvoyer, dûment complétée et signée, avant l'échéance mentionnée sur ladite formule. Le contribuable qui n'a pas reçu de formule de déclaration et qui n'a jamais déclaré la taxe est tenu d'en réclamer une au plus tard le 31 décembre de l'exercice concerné et de la renvoyer selon les mêmes modalités que celles énoncées ci-dessus.

La non-déclaration dans les délais prévus ou la déclaration incorrecte, incomplète ou imprécise entraîne l'enrôlement d'office de la taxe.

Les taxes enrôlées d'office seront majorées conformément à l'échelle des accroissements de la manière suivante :

- Absence de déclaration due à des circonstances indépendantes de la volonté du contribuable : pas d'accroissement
- Absence de déclaration sans intention d'éluder la taxation : 10 %
- Absence de déclaration avec intention d'éluder la taxation : 50 %
- Déclaration incomplète ou inexacte due à des circonstances indépendantes de la volonté du contribuable : pas d'accroissement
- Déclaration incomplète ou inexacte sans intention d'éluder la taxation: 10 %
- Déclaration incomplète ou inexacte avec intention d'éluder la taxation: 50 %
- Déclaration incomplète ou inexacte accompagnée de faux ou d'un usage de faux ou d'une tentative de corruption de fonctionnaire : 200 %

L'accroissement initialement prévu sera doublé si le fait générateur de l'accroissement se reproduit l'année suivante sans que la majoration puisse excéder le double de la taxe due.

#### Article 6

La taxe cesse d'être due pour l'année suivant celle au cours de laquelle le permis d'urbanisme a été délivré. Dans le cas où le permis ou l'autorisation délivré nécessite l'exécution d'une ou de plusieurs obligations de faire, la taxe reste due jusqu'à l'année au cours de laquelle l'administration communale constate l'accomplissement de ces obligations.

#### Article 7

La taxe est perçue par voie de rôle. Le rôle de la taxe est arrêté et rendu exécutoire par le Collège des Bourgmestre et Echevins.

#### Article 8

La taxe est payable dans les deux mois de l'envoi de l'avertissement-extrait de rôle. À défaut de paiement dans ce délai, les sommes dues sont productives, au profit de l'administration, de l'intérêt de retard calculé d'après les règles fixées en matière d'impôts directs.

#### Article 9

Les règles relatives à l'établissement, au recouvrement et aux contentieux en matière de taxes communales fixées par l'ordonnance du 3 avril 2014 sont applicables dans leur intégralité.

#### Article 10

En cas de réclamation, le réclamant ne doit pas justifier du paiement de la taxe, sans préjudice du droit pour le receveur communal de prendre toutes les mesures conservatoires qu'il jugera utiles de mettre en œuvre en vue de préserver les droits de la Commune.

La réclamation de même que le recours en justice éventuel contre la décision du Collège des Bourgmestre et Échevins ne suspend pas le cours des intérêts.

#### Article 11

Ce règlement remplace, à partir de l'exercice 2019, le règlement de la taxe sur les logements et commerces surnuméraires, établi par décision du Conseil communal du 26 novembre 2014 pour les exercices 2015 à 2018 inclus ».

Son préambule est ainsi libellé :

- « Vu les articles 41,162 et 170 § 4 de la Constitution;  
Vu les articles 117 et 252 de la Nouvelle Loi communale;  
Vu l'ordonnance du 3 avril 2014, relative à l'établissement, au recouvrement et au contentieux en matière de taxes communales;  
Vu le règlement de la taxe sur les logements et commerces surnuméraires, établi par décision du Conseil communal du 26 novembre 2014 pour les exercices 2015 à 2018 inclus;  
Considérant que le pouvoir fiscal des communes est fondé sur l'article 170 § 4 de la Constitution qui dispose : "Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes ou par la commune, que par une décision de leur conseil.  
La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1<sup>er</sup>, les exceptions dont la nécessité est démontrée";  
Considérant que l'autonomie communale en matière fiscale a été érigée en principe fondamental du droit public belge; que s'il ressort de l'article 170 § 4 de la Constitution que le législateur peut établir des exceptions relatives au pouvoir fiscal des communes, le principe de l'autonomie communale implique une interprétation restrictive de ses exceptions; que la prohibition des impôts locaux doit être expressément prévue par la loi; que la possibilité de restrictions à l'autonomie communale ne saurait se construire sur un principe général de "*non bis in idem*";  
Considérant que l'objectif principal poursuivi par la présente taxe est de procurer à la commune de Molenbeek-Saint-Jean les moyens financiers nécessaires à ses missions et aux politiques qu'elle entend mener, ainsi que d'assurer son équilibre financier; que dans la poursuite de cet objectif, il apparaît juste de tenir compte de la capacité contributive des contribuables, dans un souci légitime d'assurer une répartition équitable de la charge fiscale;  
Considérant que la compétence de la commune d'établir des taxes n'est nullement limitée au contenu de ses compétences matérielles; qu'il a ainsi été jugé que la commune est autorisée, en vertu de l'article 117 de la Nouvelle Loi Communale, à mener une politique générale foncière et d'habitation qui vise la rénovation de la ville et qu'elle peut, à cet effet, avoir recours à toutes les mesures utiles, notamment fiscales (voir Anvers, 11 mars 1997, F.J.F., n°97/179);  
Considérant qu'aucune disposition légale ou réglementaire n'interdit à une commune, lorsqu'elle établit une taxe justifiée par l'état de ses finances, de la faire porter par priorité sur des activités qu'elle estime plus critiquables que d'autres ou dont elle estime le développement nuisible (C.E., 5 octobre 2004, n°135.709, C.E., 18 avril 2008, n°182.145);

Considérant que le présent règlement vise également à dissuader de l'adoption de comportements générateurs de troubles ou d'une baisse de qualité de vie dans la commune;

Considérant que la commune est compétente en matière de salubrité et de sécurité publique;

Considérant que la prolifération de logements et de commerces surnuméraires est de nature à nuire à la sécurité et à la santé publiques; qu'en effet, ces logements et commerces surnuméraires sont susceptibles d'échapper plus aisément au contrôle des autorités, notamment sanitaires;

Considérant que la commune entend s'assurer du nombre exact des personnes habitant sur son territoire; que l'exécution de travaux de subdivision d'immeubles en vue d'augmenter le nombre de logements engendre une densification accrue non maîtrisée des quartiers qui peut entraîner des problèmes de sécurité et d'hygiène, ainsi que des charges supplémentaires pour la commune;

Considérant que les situations reprises ci-dessus conduisent à une réduction des recettes fiscales communales; que chaque subdivision ou maintien d'un logement devrait, outre faire l'objet d'une déclaration à l'administration du cadastre et de l'urbanisme, entraîner la détermination d'un nouveau revenu cadastral et la perception d'un précompte immobilier complémentaire; que le revenu cadastral des logements surnuméraires n'est pas adapté ou fixé et qu'il en résulte une perte pour la commune dans la perception des centimes additionnels au précompte immobilier; qu'il en est de même concernant l'impôt des personnes physiques; qu'en effet, les personnes non domiciliées officiellement dans des logements surnuméraires ne permettent ni à l'administration communale de faire un recensement ni à l'administration fiscale fédérale d'établir une taxation à l'impôt des personnes physiques; qu'il en est de même de la perception de taxes sur des profits non déclarés provenant de commerces surnuméraires;

Vu la situation financière de la Commune;

Considérant qu'il y a lieu de renouveler ce règlement-taxé ».

Le règlement-taxé attaqué fait l'objet d'un second recours en annulation, enrôlé sous le numéro G/A 227.539/XV-4049.

3. Le 19 février 2019, la déléguée du ministre en charge des affaires communales précise que l'acte attaqué « ne soulève pas d'objection de [s]a part ».

#### *IV. Premier moyen*

##### *IV.1. Thèses des parties*

Le premier moyen est pris de « la violation des articles 33, 39, 41, 134, 162, 170 à 174 de la Constitution, de l'article 6, § 1<sup>er</sup>, I, 1<sup>o</sup> de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des articles 4 à 5<sup>ter</sup> de la loi spéciale relative aux institutions bruxelloises du 12 janvier 1989, des articles 117, 119 et 135 de la Nouvelle loi communale ».

Le requérant soutient que l'objet du règlement-taxé vise les logements et les commerces non couverts par un permis d'urbanisme et uniquement ceux-là, de sorte que le critère unique déterminant l'assiette de la taxe est l'absence de permis d'urbanisme préalable pour ce logement ou ce commerce, cette absence étant une

XV - 4017 - 5/10

infraction urbanistique. Il en déduit que l'objet véritable du règlement est d'ordre répressif, les sommes prélevées ne s'assimilant pas à des taxes, mais plutôt à des amendes administratives.

Or, il fait valoir que le législateur régional bruxellois a adopté, par les articles 98, § 1<sup>er</sup>, 5° et 12°, 300 et 300/1 du CoBAT, un dispositif législatif de sanction des infractions aux obligations urbanistiques complet et d'un degré de précision suffisant de sorte que la compétence des communes en la matière doit être écartée. À son estime, le CoBAT érige en infraction, pénalement et administrativement répréhensible, les mêmes actions que celles que la partie adverse vise pour les taxer. Il cite notamment les arrêts n° 219.721 du 12 juin 2012, n° 225.950 du 24 décembre 2013 et n° 236.487 du 22 novembre 2016.

La partie adverse estime que le requérant ne démontre pas la violation de l'article 170, § 4, de la Constitution, dès lors qu'il n'existe pas d'autre taxe ayant le même objet et déjà prélevée par les entités fédérées ou l'autorité fédérale. Elle est d'avis que le requérant se méprend quant à la portée de cette disposition en invoquant sa violation, pour le seul motif que le législateur bruxellois aurait déjà prévu des amendes administratives et pénales ayant un objet similaire à la taxe litigieuse et visant à réprimer les infractions urbanistiques. Elle indique que ces sanctions ne consistent pas en un impôt ou une redevance, tel que visé par l'article 170, § 4, précité, et n'emportent donc aucune cause d'incompétence dans son chef pour adopter une telle taxe.

Elle soutient que la taxe litigieuse n'a pas le même objet que les sanctions visées par le CoBAT. Selon elle, il n'est pas question, à l'article 4 du règlement-taxe attaqué, de taxer les propriétaires de biens immobiliers en infraction urbanistique, mais bien les propriétaires tirant profit de ces biens en infraction. Ainsi, la taxe n'est pas due pour la seule raison qu'une infraction urbanistique serait constatée, mais bien en raison de l'exploitation de biens immobiliers en situation d'infraction, le fait générateur étant l'exploitation et le profit réalisé par ces propriétaires. Elle précise que les propriétaires tirent un profit de certains de leurs logements surnuméraires par les loyers perçus et par l'absence de révision de leur revenu cadastral du fait de la division de l'immeuble, ce qui entraîne par ailleurs une perte de centimes additionnels au précompte immobilier pour la partie adverse.

Elle observe que l'autorité de tutelle ne s'est pas opposée à l'adoption de l'acte attaqué et n'a relevé aucun empiètement sur ses propres compétences.

Elle fait valoir que le but principal d'une taxe communale doit être de prélever les moyens nécessaires pour financer les services assurés par l'autorité, ce qui est bien le cas en l'espèce comme l'indique le préambule du règlement-taxe attaqué. Elle rappelle la jurisprudence selon laquelle, outre cet objectif principal, les communes peuvent poursuivre des objectifs accessoires de nature non fiscale et ce, sans devoir se limiter aux situations qui présentent un lien direct avec ses compétences matérielles. Elle rappelle également que les communes peuvent notamment faire porter les taxes sur des activités qu'elles estiment plus critiquables que d'autres ou dont elles estiment le développement nuisible. Elle en conclut qu'on ne peut lui dénier le droit, sur pied de l'article 117 de la Nouvelle loi communale, de développer dans l'intérêt communal une politique foncière et d'habitation lui permettant de contrôler l'activité immobilière sur son propre territoire. Elle affirme avoir simplement fait usage de cette faculté en taxant, non pas les propriétaires de biens en raison de l'existence d'infractions immobilières, mais bien l'activité visant à exploiter de manière lucrative ces biens en infraction.

Elle s'appuie sur l'arrêt n° 228.985 du 30 octobre 2014 et sur le préambule de l'acte attaqué pour soutenir qu'il n'est pas question de réprimer les infractions urbanistiques, mais bien de décourager l'exploitation sauvage de biens immobiliers en infraction, de nature à nuire à la sécurité et la santé publiques, dont elle est chargée d'assurer le respect. Elle répète que si son objectif avait été celui que lui prête le requérant, elle aurait fait le choix de taxer l'ensemble des propriétaires de biens immobiliers irréguliers et non pas uniquement l'exploitation de tels biens.

Elle expose que la situation d'espèce n'est pas comparable à celle qui était visée par l'arrêt n° 219.721 du 12 juin 2012, invoqué par le requérant, puisque dans cette affaire tous les propriétaires de biens en infraction étaient taxés et que l'établissement préalable d'un constat d'infraction était requis. Selon elle, le règlement-taxe censuré dans cet arrêt ne mentionnait d'ailleurs aucun objectif financier et se limitait à un objectif purement répressif, alors que dans le présent cas, le préambule démontre que l'objectif poursuivi est principalement financier, au vu des pertes subies par la commune du fait de l'absence de déclaration des parties d'immeuble visées à l'administration du cadastre et à l'administration fiscale.

Elle s'appuie sur des jugements des 9 octobre 2018, 6 novembre 2018 et 13 mars 2019 du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (R.G. n° 2016/5805/A, 2016/6063/A et 2017/2797/A), qui n'ont pas jugé illégal le règlement-taxe sur les logements et commerces surnuméraires antérieur à l'acte attaqué, identique à ce dernier.

## *IV.2. Appréciation*

Les communes disposent d'une très large autonomie fiscale, et il leur appartient de déterminer les bases et l'assiette des impositions dont elles apprécient la nécessité. Aucune disposition constitutionnelle ou législative ne requiert l'existence d'un lien particulier entre la taxe communale et les compétences matérielles des communes; toutefois, une taxe ou un tarif de taxation qui s'applique spécifiquement en raison de l'existence d'une infraction revêt par nature un rapport étroit avec la législation qui établit cette infraction, c'est-à-dire qui en détermine les éléments constitutifs, l'assortit d'une sanction, et précise éventuellement les modalités selon lesquelles elle peut être constatée. En effet, le fait générateur de la taxe ou du tarif de taxation s'identifie alors avec l'infraction au sens de cette législation. Les compétences des communes pour établir des sanctions pénales ou administratives sont déterminées par la loi. Elles ne peuvent, par le biais de leur pouvoir fiscal, assortir une infraction de conséquences pécuniaires qui s'ajoutent aux sanctions prévues par le législateur compétent. Une taxe, fût-elle établie avec l'intention de limiter, dissuader ou décourager certaines activités, n'est pas une sanction et ne peut être établie en raison de l'illégalité de cette activité.

En l'espèce, aux termes des articles 1<sup>er</sup> et 2 du règlement-taxé attaqué, la taxe frappe les unités de logement non munies d'un permis d'urbanisme et les parties d'immeuble utilisées pour l'exercice d'un commerce sans avoir fait l'objet d'un permis d'urbanisme. Il est manifestement sous-entendu que l'absence de permis d'urbanisme ne justifie la taxation de ces situations que lorsqu'un tel permis eût été requis en vertu du CoBAT, ce que confirme l'article 6 du règlement-taxé prévoyant que la taxe cesse d'être due pour l'année suivant celle au cours de laquelle le permis d'urbanisme a été délivré.

C'est donc l'existence d'une situation considérée comme infractionnelle qui constitue le fait générateur de la taxe. Même si le règlement-taxé ne requiert pas l'établissement préalable d'un constat d'infraction urbanistique, il demeure que la taxe n'est due que si une situation considérée comme infractionnelle est déclarée par le contribuable ou constatée d'office par les services fiscaux de la commune. L'existence d'une infraction urbanistique est indépendante de la présence ou de l'absence d'un procès-verbal, d'une part parce que ce dernier vise par définition une situation préexistante, et d'autre part parce qu'il ne fait foi que quant aux éléments de fait qu'il consigne, l'existence même de l'infraction ne pouvant être établie en droit que par un jugement des juridictions pénales.

Par ailleurs, la partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que le fait générateur de la taxe n'est pas l'existence du logement ou du commerce surnuméraire, mais son exploitation. L'article 4 du règlement-taxe attaqué est rédigé comme il suit :

« La taxe est due par l'exploitant ou la personne qui tire profit de chaque unité de logement surnuméraire ou de chaque commerce surnuméraire.  
La taxe est due solidairement par le propriétaire ou par tout titulaire de droits réels sur la partie d'immeuble concerné par le logement surnuméraire ou le commerce surnuméraire.  
[...] ».

Cette disposition définit quelles personnes sont les redevables de la taxe, sans modifier le fait générateur défini par les articles 1<sup>er</sup> et 2. Elle désigne comme redevable l'exploitant ou la personne qui tire profit du bien (alinéa 1<sup>er</sup>) tout en visant également, comme redevables solidaires, le propriétaire ou tout titulaire de droits réels sur le bien, sans précision quant au profit que ces derniers en tireraient (alinéa 2). La partie adverse ne définit pas ce qu'il y a lieu d'entendre par « exploitation » ni par « tirer profit du bien » et elle ne donne aucune interprétation de l'alinéa 2 de l'article 4. Le préambule du règlement-taxe attaqué ne comporte pas davantage d'indications en ce sens.

Dans ces conditions, rien ne permet de considérer, en s'écartant du sens littéral du règlement-taxe attaqué, que seuls les logements surnuméraires donnés en location et seuls les commerces surnuméraires effectivement en activité seraient taxables. Le règlement-taxe attaqué grève les logements et commerces surnuméraires en tant que tels et il définit dès lors le fait générateur de la taxe en se référant à l'existence de situations infractionnelles, en violation des dispositions visées au moyen.

Le premier moyen est fondé.

#### *V. Autres moyens*

Le second moyen, s'il était fondé, ne pourrait mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de l'examiner.

#### *VI. Indemnité de procédure et dépens*

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de sept cents euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

**PAR CES MOTIFS,  
LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :**

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

La délibération du conseil communal de Molenbeek-Saint-Jean du 17 décembre 2018 portant la « taxe sur les logements et commerces surnuméraires – Renouvellement pour 2019 » est annulée.

**Article 2.**

Le présent arrêt sera publié par extrait au Moniteur belge, mentionné dans le registre des délibérations du conseil communal de la partie adverse et affiché dans les mêmes formes que le règlement annulé.

**Article 3.**

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée à la partie requérante.

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

Pascale VANDERNACHT,  
Diane DÉOM,  
Marc JOASSART,  
Caroline HUGÉ,

président de chambre,  
conseiller d'État,  
conseiller d'État,  
greffier.

Le Greffier,

Le Président,

Caroline HUGÉ

Pascale VANDERNACHT