

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 252.628 du 13 janvier 2022

A. 230.235/XV-4370

En cause : **la société anonyme VYBROS REAL ESTATE**,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ronald FONTEYN et
Ilan WALRAVENS, avocats,
rue Jacques Jordaens, 9
1000 Bruxelles,

contre :

la ville de Bruxelles, représentée
par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Frédéric VAN DE GEJUCHTE, avocat,
place de Jamblinne de Meux, 41
1030 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite, par la voie électronique, le 14 février 2020, la société anonyme (SA) Vybros Real Estate demande l'annulation du règlement-taxe sur les immeubles et terrains à l'abandon ou négligés ou inoccupés ou inachevés - exercices 2020 – 2024 inclus, adopté par le conseil communal de la ville de Bruxelles, le 18 novembre 2019.

II. Procédure

Un avis, prescrit par l'article 3^{quater} de l'arrêté du Régent du 23 août 1948 déterminant la procédure devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État, a été publié au *Moniteur belge* du 13 mars 2020.

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.

Les parties ont déposé un dernier mémoire.

Par une ordonnance du 15 octobre 2021, l'affaire a été fixée à l'audience du 23 novembre 2021.

M. Marc Joassart, conseiller d'État, a exposé son rapport.

M^e Ilan Walravens, avocat, comparaissant pour la partie requérante, et M^e Frédéric Van de Gejuchte, avocat, comparaissant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M^{me} Gaëlle Werquin, auditeur adjoint au Conseil d'État, a été entendue en son avis conforme.

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 18 novembre 2019, le conseil communal de la ville de Bruxelles adopte le règlement-taxé « sur les immeubles et terrains à l'abandon ou négligés ou inoccupés ou inachevés – Exercices 2020-2024 inclus » qui dispose ce qui suit :

« Vu l'article 117 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 la situation financière de la ville;

Considérant que l'autorité communale détient son pouvoir de taxation de l'article 170, § 4 de la Constitution; qu'il lui appartient, dans le cadre de son autonomie fiscale, de déterminer les bases et l'assiette des impositions dont elle apprécie la nécessité au regard des besoins elle estime devoir pourvoir, sous la seule réserve imposée par la Constitution, à savoir la compétence du législateur d'interdire aux communes de lever certains impôts; que, sous réserve des exceptions déterminées par la loi, l'autorité communale choisit sous le contrôle de l'autorité de tutelle, la base des impôts levés par elle;

Considérant que tant la détermination de la matière imposable que des redevables d'un impôt participe de l'autonomie fiscale reconnue à l'autorité communale; qu'elle dispose, en la matière, d'un pouvoir discrétionnaire qu'elle exerce en tenant compte de ses besoins financiers spécifiques; que l'autorité communale ne peut taxer tout ce qui peut l'être et doit nécessairement faire des choix tant en ce qui concerne les matières imposables que les redevables;

Considérant que le Conseil communal a jugé nécessaire d'imposer les immeubles et terrains à l'abandon ou négligés ou inoccupés ou inachevés visés par le présent règlement de manière à pouvoir se procurer des recettes additionnelles destinées à financer les dépenses d'utilité générale auxquelles la commune doit faire face;

Considérant que l'autorité communale est habilitée, en vertu de son pouvoir fiscal, à poursuivre un objectif accessoire extra fiscal de dissuasion ou d'incitation;

Considérant que l'existence, sur le territoire de la ville, d'immeubles et terrains à l'abandon ou négligés ou inoccupés ou inachevés, est de nature à décourager l'esprit d'initiative des riverains et à engendrer un processus de désintéressement généralisé en matière d'habitat; que cette situation peut également être à l'origine de pertes de recettes fiscales pour la ville;

Considérant que cette situation, s'il n'y est porté remède, freine et compromet le renouvellement ou la restauration du patrimoine immobilier sis sur le territoire de la Ville;

Considérant qu'il convient dès lors de prendre toutes mesures utiles en vue d'amener les propriétaires à mettre fin à l'état d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement de leurs biens;

Considérant que la Ville a, entre autres missions d'intérêt général, de veiller à la sécurité et au développement des immeubles et terrains présents sur le territoire de la ville;

Considérant que les immeubles et terrains à l'abandon ou négligés ou inoccupés ou inachevés constituent un frein au développement de la ville et à sa politique foncière; qu'il y a lieu également d'éviter un effet de contagion aux autres immeubles et terrains;

Considérant que les immeubles et terrains à l'abandon ou négligés ou inoccupés ou inachevés ont des incidences sur le cadre de vie des personnes présentes sur le territoire de la ville, sur la sécurité, l'ordre public et la propreté de l'espace public;

Considérant que la ville souhaite encourager les initiatives qui contribuent à améliorer la qualité de vie des personnes présentes sur le territoire de la ville; qu'elle peut inciter chaque propriétaire ou titulaire de droit réel sur un immeuble ou terrain à être attentif à son bien;

Considérant que les terrains agricoles et maraîchers cultivés nécessitent de rester ouverts et accessibles, donc en principe sans clôture, afin de permettre l'accès libre aux machines et engins nécessaires à leur exploitation; qu'il convient dès lors de ne pas appliquer la taxe sur ces terrains;

Considérant que, dans certaines circonstances, l'état d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement peut être indépendant de la volonté des propriétaires ou titulaires de droits réels; que les immeubles ou terrains accidentellement sinistrés doivent être exonérés;

Considérant qu'il ne se justifie pas d'inciter les propriétaires ou titulaires d'un droit réel sur des immeubles ou terrains à mettre fin à l'état d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement de ces immeubles ou terrains lorsqu'ils vont en être dépossédés du bien en raison d'une expropriation;

Considérant que les démarches et actes qui visent à mettre fin à l'état d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement d'immeubles ou de terrains, doivent être encouragés lorsqu'ils révèlent une volonté suffisamment concrète de la part de ceux qui les entreprennent; que les propriétaires ou titulaires d'un droit réel sur un immeuble ou un terrain doivent dès lors être exonérés lorsqu'ils introduisent une demande de permis d'urbanisme ou effectuent des travaux qui répondent à certaines conditions;

Considérant que des travaux relatifs à certains projets complexes et/ou d'une certaine ampleur accompagnés d'un phasage des travaux contraignant pour les bénéficiaires d'un permis d'urbanisme; qu'il convient d'exonérer les bénéficiaires d'un permis avec planning (article 192 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire) tant que le planning est respecté;

ARRETE :

I. Durée et assiette de la taxe

Article 1 : Il est établi pour les exercices 2020 à 2024 une taxe sur:

- les immeubles laissés à l'abandon ou négligés, totalement ou partiellement;
- les terrains laissés à l'abandon ou négligés, totalement ou partiellement;
- les immeubles inoccupés, totalement ou partiellement;
- les immeubles inachevés, totalement ou partiellement;

Article 2 : Sont considérés comme :

a) immeubles : tout bâtiment, ouvrage ou installation, même en matériaux non durables, qui est incorporé au sol, ancré à celui-ci ou dont l'appui assure la stabilité, destiné à rester en place alors même qu'il peut être démonté ou déplacé.

b) Immeubles à l'abandon ou négligés : les immeubles où des imperfections externes ont été constatées aux façades, tels que de la peinture écaillée, des fissures ou des cassures, des joints éclatés, du plâtrage détaché, des briques détachées, de la formation de mousse, de l'apposition de tags, de la végétation ou des défauts aux éléments des façades, aux cheminées, aux *bow windows*, aux loggias, aux balcons, à la charpente, la toiture, les bords du toit, les corniches, les vidanges d'eau de pluie, les soupiraux, les ouvertures de façade, le vitrage, la menuiserie externe; cette énumération n'étant pas exhaustive.

c) immeubles inachevés : ceux qui n'ont pas été mis sous toit et rendus habitables.

d) immeubles inoccupés : ceux qui ne sont pas effectivement occupés en logement ou ne sont pas affectés à une autre utilisation, qu'ils aient fait ou non l'objet d'une déclaration d'habitabilité ou qu'ils aient été reconnus insalubres ou non par les autorités habilitées à cette fin ou, qu'ils aient fait ou non l'objet, menaçant ruine, d'un ordre de démolition du Bourgmestre. Sont notamment considérés comme inoccupés sans que cette énumération ne soit limitative

- soit ceux pour lequel aucune personne n'est inscrite dans les registres de la population ou d'attente, ou pour lequel il n'y a pas d'inscription à la banque carrefour des entreprises, à moins qu'il soit prouvé que l'immeuble sert effectivement d'habitation ou de lieu d'exercice d'activités économiques de nature industrielle, agricole, horticole, de commerce ou de services. Ne peut

toutefois être considérée comme occupation d'un immeuble ou d'une partie d'immeuble, celle résultant de l'occupation du bien sans titre ni droit, en ce compris celle qui n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables à l'immeuble;

- soit ceux qui ne sont pas garnis du mobilier ou des installations indispensables à leur occupation;

- soit ceux dont l'état de délabrement ne permet pas une occupation normale;

e) terrains laissés à l'abandon ou négligés : les parcelles non bâties, soit depuis l'origine, soit par démolition d'un immeuble préexistant, qui:

- soit, ne sont pas correctement clôturées de façon à y interdire l'accès par des tiers, à l'exception toutefois des terrains maraîchers cultivés;

- soit, ne sont pas entretenues;

- soit, provoquent l'intervention des inspecteurs de l'hygiène;

- soit, laissent subsister des surfaces non aplanies au niveau de la rue suite à une destruction de l'immeuble préexistant.

f) immeubles partiellement à l'abandon ou négligés ou inoccupés ou inachevés : ceux dont certains niveaux ou parties sont dans l'état tel que décrit à l'article 2 b), c), d)

g) terrains laissés partiellement à l'abandon ou négligés : ceux dont certaines parties sont dans l'état tel que décrit à l'article 2 e)

Article 3: L'état d'un immeuble ou d'un terrain tel que décrit à l'article 2 du présent règlement fait l'objet d'un constat établi par un agent de l'administration de la ville et notifié dans les trente jours par recommandé au redevable. Ce constat est valable pour une durée indéterminée et vaut jusqu'à preuve du contraire.

Article 4: Suite à la notification, le redevable dispose d'un délai de trois mois pour faire valoir ses observations par lettre recommandée. Le délai visé dans le cadre du présent article commence à courir le troisième jour ouvrable suivant la date de l'envoi du constat.

Article 5: La taxe applicable ne sera plus due si le redevable établit et communique à l'Administration par lettre recommandée que, dans le courant de l'exercice pour lequel elle est réclamée, l'état visé à l'article 2 a pris fin.

II. Redevable

Article 6 : La taxe est due :

- a) par le titulaire d'un droit réel (propriétaire, possesseur, usufruitier, emphytéote, superficiaire) sur tout ou partie d'immeuble ou terrain, tel que visé à l'article 2 du présent règlement, comme étant indiqué à l'article 251 du Code des Impôts sur les revenus;

- b) en cas de pluralité de titulaires d'un droit réel, la taxe est exigée solidairement de ces titulaires.

III. Taux

Article 7 : Le taux de la taxe est fixé à 513,00 EUR par mètre courant de façade lorsqu'il s'agit d'un bien bâti ou par mètre courant de longueur à front de rue lorsqu'il s'agit d'un terrain. Lorsque le bien immobilier touche à deux ou plusieurs rues, la base de calcul de la taxe est le développement total du bien à

front de rue. Pour les biens bâtis, le montant de la taxe ainsi obtenu sera multiplié par le nombre de niveaux à l'abandon, négligés, inoccupés ou inachevés que comporte le bâtiment, à l'exclusion des sous-sols et des combles non aménagés, la preuve du non-aménagement incombant au redevable.

Lorsqu'une construction ne touche à aucune rue, la longueur de façade à prendre en considération pour le calcul de la taxe est égale à la racine carrée de la surface bâtie du bien. Le résultat ainsi obtenu sera multiplié par le nombre de niveaux, à l'abandon, négligés, inoccupés ou inachevés que comporte le bâtiment, à l'exclusion des sous-sols et des combles non aménagés. Pour le calcul de la taxe, le résultat obtenu de multiplication sera arrondi à l'unité inférieure lorsque la partie décimale dudit résultat est inférieure à 5 dixièmes, et arrondi à l'unité supérieure lorsque la partie décimale dudit résultat est égale ou supérieure à 5 dixièmes.

Le taux annuel, fixés au 1^{er} janvier, sera indexé de 2.5%. Le résultat sera arrondi à l'euro le plus proche, conformément au tableau ci-dessous :

Exercice 2020	Exercice 2021	Exercice 2022	Exercice 2023	Exercice 2024
525 EUR	538 EUR	552 EUR	566 EUR	580 EUR

Article 8 : Les immeubles ou terrains situés partiellement sur le territoire de la ville et d'une autre commune, ne sont taxés que pour la partie située sur le territoire de la ville de Bruxelles.

Article 9 : La taxe est due pour la première fois le premier du mois qui suit celui de la notification du constat et au prorata de l'année en cours.

Article 10 : La présente taxe peut être fondée sur des constatations faites conformément à l'article 3 du présent règlement au cours d'un exercice antérieur. La taxe sera due pour les exercices suivant celui visé à l'article 9 et ce aussi longtemps que l'immeuble ou le terrain concerné devra être considéré comme étant, en tout ou partie, dans l'état tel que visé à l'article 2 du présent règlement.

Article 11 : Il n'est accordé aucune remise ou restitution, pour quelque cause que ce soit. Toutefois, en cas d'aliénation ou de transfert de la propriété d'un immeuble ou d'un terrain dont la taxe a été payée, il ne sera pas perçu de nouvelle taxe pour l'année en cours.

IV. Exonérations

Article 12 - Sont exonérés de la taxe :

a) les immeubles ou terrains frappés par les dispositions d'un plan d'expropriation approuvé par l'autorité compétente, à moins qu'il y ait des installations productives de revenus tels que panneaux d'affichage, les pylônes, mâts, antennes et autres dispositifs de télécommunication, d'émissions de signaux et d'échanges d'informations par la voie hertzienne, cette liste n'étant pas exhaustive.

b) les immeubles ou terrains accidentellement sinistrés pendant les deux années d'imposition qui suivent l'année du sinistre, à moins qu'il y ait des installations productives de revenus tels que panneaux d'affichage, les pylônes, mâts, antennes et autres dispositifs de télécommunication, d'émissions de signaux et d'échanges d'informations par la voie hertzienne, cette liste n'étant pas exhaustive. Cette exonération ne s'applique pas lorsque l'immeuble ou le terrain en question a fait l'objet d'un constat d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement avant la survenance du sinistre.

c) l'immeuble ou le terrain qui a fait l'objet d'une demande de permis d'urbanisme, visant au moins à mettre fin à l'état visé à l'article 2 du bien, pour laquelle un accusé de réception établissant que le dossier de demande est complet a été délivré. Cette exonération est applicable pour une période de douze mois courant à partir du 1^{er} du mois suivant le mois de réception de l'accusé de réception ainsi que pour l'exercice d'imposition au cours duquel le permis d'urbanisme est délivré. En cas de permis avec planning, au sens de l'article 192 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire, l'impôt ne pourra être établi tant que le planning est respecté. Aucune autre exonération de ce type ne peut être accordée pour le même bien. Il est tenu compte des exonérations accordées sur base de règlements-taxé antérieurs.

d) l'immeuble ou le terrain exonéré de la taxe sur la base de l'article 12 c) et qui a fait l'objet d'une mutation de propriété, ne pourra être exonéré sur base de ces mêmes dispositions que si un délai de cinq ans s'est écoulé depuis la date de l'accusé de réception.

e) pendant les 12 mois qui suivent le début des travaux, l'immeuble ou le terrain qui fait l'objet de travaux conformément aux lois et règlements en vigueur, ayant spécifiquement pour objectif direct de mettre fin à l'état visé à l'article 2, pour autant que ces travaux soient effectivement entrepris et se poursuivent de façon soutenue et continue. Il appartient au contribuable d'informer l'administration par courrier de la date de début des travaux et d'étayer cette affirmation par tout élément de preuve. Cette exonération commence à courir à partir du 1^{er} du mois suivant le mois au cours duquel le début des travaux a été valablement acté par l'administration. Aucune autre exonération de ce type ne peut être accordée pour l'immeuble ou le terrain en question. Il est tenu compte des exonérations accordées sur base de règlements-taxé antérieurs.

[...] ».

Il s'agit de l'acte attaqué.

Le règlement-taxé attaqué fait l'objet d'un second recours en annulation, enrôlé sous le numéro A. 230.234/XV-4369.

IV. Recevabilité

IV.1. Thèses des parties

Dans son dernier mémoire, la partie adverse conteste la légitimité de l'intérêt au recours de la partie requérante. Elle considère que l'annulation, même partielle, de son règlement-taxé aurait pour conséquence de permettre aux redevables d'échapper à la taxe en se prévalant d'une occupation qui n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables et qui revêt un caractère infractionnel. Elle rappelle que, comme l'ont jugé notamment les arrêts n^{os} 244.612 du 24 mai 2019, 246.190 du 26 novembre 2019 et 247.540 du 13 mai 2020, un recours ne peut tendre au maintien d'une situation illégale contraire aux lois d'ordre public. Elle considère qu'il n'est pas admissible que des effets de droit soient déduits d'une telle situation. Elle souligne que l'irrecevabilité du recours qui serait

prononcée en raison de l'illégitimité de l'intérêt de la requérante ne priverait pas cette dernière de la possibilité de contester les taxes qui seraient enrôlées en application du règlement-taxe attaqué devant les juridictions de l'ordre judiciaire.

Dans son dernier mémoire, la partie requérante fait valoir que le règlement-taxe attaqué est illégal en ce qu'il impose une sanction additionnelle pour des infractions urbanistiques déjà réprimées par le législateur régional et qu'elle dispose, à l'évidence, d'un intérêt à voir annuler un règlement qui lui imposerait une sanction illégale. Elle souligne qu'une infraction urbanistique n'est établie que lorsqu'il existe une décision coulée en force de chose jugée prononcée par la juridiction répressive compétente. Elle estime que l'acte attaqué inflige une sanction dans une situation considérée comme infractionnelle par la partie adverse de manière unilatérale, voire arbitraire, et sans qu'une telle décision juridictionnelle n'existe. Elle ajoute que le privilège du préalable ne peut aller jusqu'à porter atteinte à la présomption d'innocence.

IV.2. Appréciation

Aux termes de l'article 19, alinéa 1^{er}, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, un recours en annulation au sens de l'article 14, § 1^{er}, de ces lois peut être porté devant la section du contentieux administratif du Conseil d'État par toute partie justifiant d'une lésion ou d'un intérêt. Une partie requérante dispose de cet intérêt requis en droit si deux conditions sont remplies : tout d'abord, l'acte administratif attaqué doit lui causer un préjudice personnel, direct, certain, actuel et léser un intérêt légitime; ensuite, l'annulation de cet acte qui interviendra éventuellement, doit lui procurer un avantage direct et personnel, si minime soit-il. Il appartient au Conseil d'État d'apprécier si chaque partie requérante qui le saisit justifie d'un intérêt à son recours. Sous réserve des dispositions de droit international directement applicables, l'article 19 des lois coordonnées fait ainsi obstacle à l'action populaire qui serait introduite par n'importe quelle personne, qu'elle soit physique ou morale.

S'agissant plus particulièrement des actes réglementaires qui sont attaqués devant le Conseil d'État, il n'est pas exigé qu'ils soient immédiatement appliqués à la partie requérante, mais qu'ils soient susceptibles de lui être applicables, c'est-à-dire qu'ils aient vocation à régler sa situation. Ainsi, selon une jurisprudence bien établie, les actes réglementaires sont susceptibles d'être attaqués par toutes les personnes auxquelles ils ont vocation à s'appliquer ainsi que par celles qui, sans y être soumises, en subissent directement des effets qui leur font grief.

En ce qui concerne la requérante, l'exception soulevée par la partie adverse pose la question de la légitimité de son intérêt au recours. Un intérêt n'est pas légitime s'il s'assimile au maintien d'une situation illégale, autrement dit contraire aux lois impératives, à l'ordre public ou aux bonnes mœurs. La requérante est propriétaire d'un immeuble qui est considéré par la partie adverse comme inoccupé au sens de l'acte attaqué, et par conséquent taxable en vertu de ses dispositions, en raison d'un changement d'affectation qui n'est pas couvert par un permis d'urbanisme. À supposer que cette situation infractionnelle soit avérée, l'annulation éventuelle de l'acte attaqué ne permettrait pas de la maintenir puisque cette annulation ne ferait pas obstacle à l'introduction des procédures pénales et administratives prévues par le CoBAT pour mettre fin aux infractions d'urbanisme. Il en résulte que l'intérêt de la partie requérante à voir annuler cette taxe n'est pas illégitime pour ce seul motif.

La partie requérante dispose bien de l'intérêt légitime requis pour demander l'annulation de la décision réglementaire attaquée.

V. Premier moyen

V.1. Thèses des parties

Le premier moyen est pris de la violation de l'article 9 de la Charte européenne de l'autonomie locale, faite à Strasbourg le 15 octobre 1985 et approuvée par l'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale du 2 avril 1999, des articles 39, 41, 162, alinéas 1^{er} et 2, 2^o et 6^o, 170, § 4, et 173 de la Constitution, de l'article 6, § 1^{er}, 1, 1^o, de la loi spéciale de réformes institutionnelles du 8 août 1980, des articles 4 à 5^{ter} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, des articles 98, § 1^{er}, et 300 à 308 du Code Bruxellois de l'Aménagement du Territoire (CoBAT), des articles 119 et 119^{bis} de la Nouvelle loi communale, de l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 24 juin 2013 relative aux sanctions administratives communales, du principe de la hiérarchie des normes, du principe *non bis in idem*, de l'illégalité de l'acte quant aux motifs et de l'erreur manifeste d'appréciation.

La partie requérante relève que l'article 2, d), premier tiret, du règlement-taxe attaqué définit notamment l'immeuble « inoccupé » comme étant celui dont l'occupation ne serait « pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables à l'immeuble ». Elle souligne que l'acte attaqué prévoit des taux de taxation dont les montants sont bien plus élevés que le maximum que peut atteindre une amende administrative pour infraction au règlement communal. Elle se réfère à

l'enseignement des arrêts n^{os} 225.950 du 24 décembre 2013 et 236.487 du 22 novembre 2016 pour considérer que la disposition précitée de l'acte attaqué instaure, par une voie détournée, une sanction administrative pour de prétendues infractions urbanistiques, alors que pareilles infractions sont déjà sanctionnées par les articles 98, § 1^{er}, et 300 et suivants du CoBAT. Elle estime que l'acte attaqué méconnaît les compétences en matière d'urbanisme et d'aménagement du territoire qui sont attribuées à la Région de Bruxelles-Capitale par l'article 6, § 1^{er}, 1, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, auquel renvoient les articles 4 à 5^{ter} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises. Elle estime qu'il y a lieu d'appliquer le raisonnement consacré par l'arrêt n° 219.721 du 12 juin 2012, selon lequel une taxe communale ne peut avoir pour effet de majorer les conséquences pécuniaires d'infractions déjà réprimées par le CoBAT.

Dans son mémoire en réponse, la partie adverse fait valoir que le premier moyen se limitant à critiquer la mention « *en ce compris celle qui n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables* » figurant à l'article 2, d), premier tiret, du règlement-taxé attaqué, il ne pourrait, s'il devait être jugé fondé, mener qu'à l'annulation partielle de l'article 2, d).

Elle estime, par ailleurs, que l'intérêt de la requérante au moyen n'est pas légitime, dès lors que son argumentation vise à permettre aux redevables de tirer des effets de droit d'une situation illégale, à savoir une occupation qui n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables.

Elle conteste que le règlement-taxé instaure une sanction administrative pour de prétendues infractions urbanistiques. Elle relève que la nature de la perception doit se trouver dans l'intention de l'auteur du règlement : punir un comportement particulier ou percevoir des recettes au bénéfice des finances de l'autorité. Elle soutient qu'en l'espèce, le règlement-taxé poursuit un objectif financier ainsi qu'un objectif secondaire d'incitation envers les titulaires de droits réels sur les immeubles et terrains visés en son article 2 afin que ceux-ci procèdent à des travaux ou entament des démarches dans le but de mettre fin à l'état d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement de leurs immeubles ou terrains. Elle ajoute que l'objectif financier poursuivi par l'instauration de la taxe est confirmé par ses prévisions budgétaires. Elle précise que la recette de la taxe sur les immeubles et terrains à l'abandon, ou négligés, ou inoccupés, ou inachevés a été estimée à 3 millions d'euros pour l'exercice 2019 et à 4,5 millions d'euros pour l'exercice 2020. Se fondant sur la jurisprudence du Conseil d'État et des juridictions de l'ordre judiciaire, elle soutient que le simple fait qu'une taxe poursuive un

objectif accessoire non fiscal ne suffit pas à lui ôter sa nature fiscale. Elle se fonde sur la jurisprudence de la Cour constitutionnelle et du Conseil d'État pour estimer que les règlements-taxes de même nature que l'acte attaqué sont de nature purement fiscale. Elle souligne que, dans un arrêt du 7 mai 2019, la 6^{ème} chambre néerlandophone de la Cour d'appel de Bruxelles a écarté le caractère répressif de son règlement-taxe relatif aux exercices 2010 à 2014. Elle en conclut qu'il ne peut être affirmé que par le biais du règlement-taxe attaqué, son auteur cherche à punir les titulaires de droits réels en raison de l'état d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement de leurs immeubles. Elle souligne le fait que le règlement-taxe attaqué prévoit, en ses articles 5, 12, c) et e), différentes possibilités pour permettre au redevable d'échapper à la taxe. Elle est d'avis que si le but poursuivi était de sanctionner les titulaires de droits réels défaillants, de telles possibilités n'existeraient pas. Elle rappelle que lorsqu'un comportement est qualifié d'infraction, la cessation de ce comportement ou la fin de la situation infractionnelle ne fait pas disparaître l'infraction commise, laquelle peut être sanctionnée pénalement ou administrativement. Elle relève également que le montant de la taxe ne varie pas au motif que l'état d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement d'un immeuble aurait été constaté à plusieurs reprises et qu'il y aurait dès lors récidive dans le chef du propriétaire de cet immeuble. Elle en déduit que c'est bien un objectif incitatif et non répressif que le règlement-taxe attaqué poursuit. Ainsi, la perception litigieuse doit être qualifiée de taxe et non de sanction pénale ou administrative.

Elle fait valoir que la partie requérante invoque erronément la violation du principe *non bis in idem*, consacré par l'article 4.1 du protocole n° 7 de la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, l'article 14.7 du Pacte international relatif aux droits civils et politiques et l'article 50 de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne. Elle observe que ce principe ne s'applique qu'à l'égard d'une sanction pénale ou à une sanction de caractère répressif, ce caractère ne pouvant être déduit de l'objectif extra-fiscal accessoire d'incitation ou de dissuasion poursuivi par cette taxe. Elle se réfère à cet égard à l'arrêt de la Cour constitutionnelle n° 91/2010 du 29 juillet 2010 et à l'arrêt du Conseil d'État n° 234.234 du 22 mars 2016.

Elle soutient que l'enseignement de l'arrêt n° 219.721, précité, auquel se réfère la requérante, ne peut être appliqué en l'espèce. Elle considère que les circonstances de la cause ne sont pas comparables, puisque la taxe établie par le règlement-taxe attaqué est indépendante de l'existence d'une infraction. Elle met en exergue le fait que la taxe porte sur une situation matérielle à savoir l'état d'abandon, de négligence, d'inoccupation ou d'inachèvement d'un immeuble ou

d'un terrain (article 1^{er}) et que si l'article 2, d), consacré à la notion d'immeubles inoccupés fait effectivement référence à une non-conformité aux prescriptions urbanistiques, il s'agit d'une précision visant à empêcher qu'un redevable puisse échapper à l'application de la taxe en se prévalant d'une situation illégale.

Elle allègue qu'il n'est pas question de faire correspondre le fait générateur de la taxe avec une infraction urbanistique constatée par un procès-verbal d'infraction, comme c'était le cas dans l'arrêt précité, étant entendu que ni la définition de l'article 2, d), 1^{ère} phrase, ni les trois présomptions d'inoccupation ne se réfèrent à une situation infractionnelle. Selon elle, le fait qu'une situation taxable au sens du règlement-taxe attaqué puisse, dans certains cas, révéler l'existence d'une infraction est sans incidence sur la compétence de l'auteur du règlement-taxe attaqué dès lors qu'il est constant que le règlement-taxe attaqué ne vise pas exclusivement une situation infractionnelle et que son objet n'est pas de compléter les dispositions du CoBAT. Elle considère qu'à la différence des règlements ayant été annulés par les arrêts n^{os} 225.950 et 236.487, précités, invoqués par la requérante, la perception de la taxe prévue par l'acte attaqué n'est pas subordonnée à l'existence d'une situation infractionnelle et que son taux est invariable.

Elle ajoute que l'article 119bis de la Nouvelle loi communale et l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 24 juin 2013 « *relative aux sanctions administratives communales* » sont invoqués à mauvais escient par la requérante, dès lors que ces deux dispositions concernent exclusivement les peines et sanctions administratives. Selon elle, la circonstance que le taux de la taxe excèderait les maxima prévus par l'article 4, § 1^{er}, 1^o, de la loi du 24 juin 2013, précitée, ne démontre pas le caractère répressif de cette taxe sachant qu'il est de l'essence même d'une taxe dissuasive d'être d'un montant élevé.

Dans son dernier mémoire, elle maintient que le moyen devrait être déclaré irrecevable à défaut d'un intérêt légitime. Quant au fond, elle relève que les faits générateurs de la taxe ne s'identifient pas, selon elle, à des infractions puisqu'ils visent uniquement les situations matérielles suivantes :

- l'état d'abandon ou de négligence, total ou partiel, d'un immeuble;
- l'état d'inoccupation, total ou partiel, d'un immeuble;
- l'état d'inachèvement, total ou partiel, d'un immeuble.

Elle estime que si la taxe peut occasionnellement, à la faveur d'un cas individuel, porter sur des situations infractionnelles, elle ne s'applique pas spécifiquement à de telles situations. Elle considère que l'acte attaqué se limite à assimiler une occupation non conforme aux prescriptions urbanistiques applicables à

l'immeuble à une occupation sans titre ni droit, le fait générateur demeurant une situation d'inoccupation. Elle rappelle que le taux de la taxe est, en cas d'inoccupation, invariable et n'est pas majoré en fonction de l'existence d'une infraction, ce qui contredit le fait que cette taxe revêtirait le caractère d'une sanction qui viendrait s'ajouter aux sanctions prévues par l'autorité compétente en matière d'aménagement du territoire et d'urbanisme. Elle conclut que face à une occupation non conforme aux prescriptions urbanistiques applicables à l'immeuble, l'objectif extra-fiscal est le même que pour toute situation d'inoccupation, à savoir amener les propriétaires d'immeubles, et les autres titulaires de droits réels sur ceux-ci, à modifier leur comportement de manière à obvier aux effets indésirables dont fait état le préambule du règlement-taxe.

V.2. Appréciation

La partie requérante a un intérêt direct et légitime au moyen qui conteste la taxation d'un immeuble dont elle est propriétaire.

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 de l'article 2, d), premier tiret, du règlement-taxe attaqué, est considéré comme un immeuble inoccupé auquel la taxe s'applique celui dont l'occupation « n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables ».

C'est donc l'existence d'une situation considérée comme infractionnelle qui constitue le fait générateur de la taxe. La partie adverse ne peut être suivie lorsqu'elle soutient que le fait générateur de la taxe n'est pas l'infraction urbanistique en tant que telle mais bien l'inoccupation de l'immeuble. L'inoccupation est une notion de fait tandis que l'absence de conformité aux prescriptions urbanistiques applicables implique une qualification juridique. Par ailleurs, le fait pour un propriétaire de voir l'un de ses immeubles occupé sans titre ni droit ne constitue pas une infraction pénale dans son chef alors que le fait de ne pas se conformer aux prescriptions urbanistiques applicables peut l'être. Les deux situations ne sont, dès lors, ni comparables ni *a fortiori* assimilables.

Le règlement-taxe attaqué considère que les immeubles sont inoccupés et par conséquent taxables pour le seul motif que leur occupation n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables et il définit, dès lors, le fait générateur de la taxe en se référant à l'existence de situations infractionnelles au regard du CoBAT, ce qui n'est pas admissible au vu des dispositions visées au moyen. La circonstance que le taux de la taxe soit unique n'énervé pas ce constat.

Le premier moyen est fondé.

Toutefois, ce moyen ne peut conduire qu'à l'annulation des mots « en ce compris celle qui n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables à l'immeuble » dans l'article 2, d), premier tiret de l'acte attaqué. En annulant uniquement ce membre de phrase, le Conseil d'État ne procède pas à une réformation de l'acte attaqué, la cohérence générale de celui-ci restant intacte.

VI. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VII. Indemnité de procédure

La partie requérante sollicite une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à sa demande.

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

Article 1^{er}

Dans l'article 2, d), premier tiret, du règlement-taxe sur les immeubles et terrains à l'abandon ou négligés ou inoccupés ou inachevés, pour les exercices 2020 à 2024 inclus, adopté par le conseil communal de la ville de Bruxelles, le 18 novembre 2019, les mots « en ce compris celle qui n'est pas conforme aux prescriptions urbanistiques applicables à l'immeuble » sont annulés.

Article 2

Le présent arrêt sera publié par extrait 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^e chambre, le 13 janvier 2022, par :

Pascale Vandernacht,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

Le Président,

Caroline Hugé

Pascale Vandernacht