

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 255.264 du 14 décembre 2022

A. 233.359/XV-4726

En cause :

1. **HAMMANI** Lahcen,
2. **OUAMAR** Omar,
3. **CHAIBI** Saïd,
4. **BEN MOHAMED** Ibrahim,
5. **PROSTAK** Alexander,
6. **l'association sans but lucratif SYNDICAT NATIONAL DES PROPRIÉTAIRES ET COPROPRIÉTAIRES**,
en abrégé SNP,

ayant tous élu domicile chez
M^e Michaël PILCER, avocat,
avenue Albert-Elisabeth, 46
1200 Bruxelles,

contre :

la commune de Molenbeek-Saint-Jean,
représentée par son collègue des bourgmestre et échevins,
ayant élu domicile chez
M^e Jean-Pierre MAGREMANNE, avocat,
avenue Tedesco, 7
1060 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 2 avril 2021, Lahcen Hammani, Omar Ouamar, Saïd Chaibi, Ibrahim Ben Mohamed, Alexander Prostack et l'association sans but lucratif (ASBL) Syndicat national des Propriétaires et Copropriétaires, en abrégé SNP, demandent l'annulation du « règlement-taxe sur les logements et commerces surnuméraires – modification », adopté par le conseil communal de Molenbeek-Saint-Jean le 20 janvier 2021 pour les exercices 2021 à 2025 inclus.

II. Procédure

L'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 22 juin 2021.

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 adverse a demandé la poursuite de la procédure.

Les parties requérantes ont déposé un dernier mémoire.

M^{me} Anne-Françoise Bolly, présidente de chambre, a exposé son rapport.

M^e Michaël Pilcer, avocat, comparaisant pour les parties requérantes, et M^{es} Laetitia Bousez, *loco* M^e Jean-Pierre Magremanne, avocat, comparaisant pour la partie adverse, ont été entendus en leurs observations.

M. Lionel Renders, auditeur, a été entendu 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

III.1. Antécédents

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

2. Le 17 décembre 2018, le même conseil communal adopte un règlement taxé portant « sur les logements surnuméraires poursuivant la perception de la taxe pour l'exercice 2019 ».

Le dispositif de ce règlement-taxe est notamment rédigé comme 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.

[...] ».

Par l'arrêt n° 246.891 du 29 janvier 2020, le Conseil d'État annule le règlement-taxe du 17 décembre 2018.

Par l'arrêt n° 246.892 du 29 janvier 2020, il est jugé qu'il n'y a plus lieu à statuer quant au second recours en annulation introduit contre le règlement-taxe du 17 décembre 2018, le recours ayant perdu son objet à la suite de l'annulation de l'acte attaqué.

3. Le 18 décembre 2019, le conseil communal de la commune de Molenbeek-Saint-Jean adopte un règlement-taxe « sur les logements et commerces surnuméraires - Renouvellement et modification », pour les exercices fiscaux 2020 à 2025.

Le dispositif de ce règlement-taxe est rédigé comme suit :

« Article 1

Il est établi au profit de la commune, pour les exercices 2020 à 2025 inclus, 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 d'un montant égal à 10% du droit initialement dû. Le montant de cette majoration est enrôlé simultanément et conjointement avec la taxe enrôlée d'office.

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.

La taxe cesse également d'être due pour l'année suivant celle au cours de laquelle le redevable apporte la preuve à l'administration communale que l'unité/les unités de logement ou le/les commerce(s) surnuméraire(s) a/ont été supprimé(e)(s) et que l'immeuble concerné a retrouvé son pristin état.

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 échevins.

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 11

Le présent règlement est applicable à partir du 1^{er} janvier 2020 et remplace le règlement approuvé par le conseil communal en sa séance du 17 décembre 2018 ».

Par l'arrêt n° 249.448 du 11 janvier 2021, le règlement-taxe du 18 décembre 2019 est annulé.

Par l'arrêt n° 249.449 du 11 janvier 2021, il est jugé qu'il n'y a plus lieu à statuer quant au second recours en annulation introduit contre le règlement-taxe du 18 décembre 2019, le recours ayant perdu son objet à la suite de l'annulation de l'acte attaqué.

4. Le 31 août 2020, le conseil communal de la commune de Molenbeek-Saint-Jean adopte un règlement-taxe portant « sur les logements et commerces surnuméraires – Modification » pour les exercices 2020 à 2025 inclus.

Le préambule à ce règlement-taxa est rédigé comme suit :

- « 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 18 décembre 2019 pour les exercices 2020 à 2025;
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 des communes ou par la commune, que par une décision du conseil.
La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, 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 a pour mission, conformément à l'article 135, § 2 de la Nouvelle Loi Communale, de faire jouir ses habitants des avantages d'une bonne police, notamment de la propreté, de la salubrité et de la sûreté et de la tranquillité dans les rues, lieux et édifices publics situés sur son territoire; qu'elle est donc compétente en matière de salubrité et de sécurité publique;
Considérant que de ce fait le présent règlement ne vise pas l'ensemble des logements ou des commerces surnuméraires, mais seulement ceux qui sont effectivement occupés ou exploités sur le territoire de la commune; qu'en conséquence, les logements et les commerces surnuméraires qui ne sont pas respectivement ni occupés ni exploités ne sont pas visés par le présent règlement; qu'en effet seuls les logements surnuméraires effectivement occupés et les commerces surnuméraires effectivement exploités entraînent un coût supplémentaire à la charge de la commune;
Considérant que l'objectif de la taxe est de compenser le coût supplémentaire auquel doit faire face la commune dans le cadre de l'exercice de sa mission de maintien de la sécurité, de la tranquillité et de la salubrité publique sur son

territoire, en raison de l'occupation de logements et l'exploitation de commerces surnuméraires;

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 de personnes habitant sur son territoire; que l'occupation des logements et l'exploitation des commerces non autorisés par le permis d'urbanisme 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 la présence de logements surnuméraires occasionne des coûts supplémentaires pour la commune, que ce soit en raison de la production de déchets ménagers, du traitement des eaux usées ou de la survenance plus fréquente et importante de nuisances en tout genre (tapages nocturnes et diurnes incivilités, conflits de voisinages, stationnements non-autorisés, dépôts sauvages, etc.) nécessitant une plus grande intervention des services de polices communales;

Considérant que l'affectation au logement ou à l'exercice d'un commerce est celle qui entrave le plus la commune dans l'exercice de sa mission de salubrité et de tranquillité publique; Qu'en l'effet l'occupation d'un logement non autorisé par le permis d'urbanisme implique une présence non contrôlée sur le territoire de la commune, de jour comme de nuit, d'un ménage composé d'une ou plusieurs personnes; Que l'exploitation d'un commerce non autorisé par le permis d'urbanisme contribue, lui, à augmenter le trafic aux alentours dudit commerce, à réduire de façon importante le nombre de places de parking disponibles pour les résidents, ainsi qu'à augmenter le nombre d'intervention des services de police et/ou communaux (vol à l'étalage, stationnements non autorisés, etc.); que l'exercice d'une autre activité productive que celle d'un commerce (activité artisanale, activité de haute technologie, activité industrielle, activité de production de services matériels et de biens immatériels, etc.); ou d'une activité de bureau engendrent moins de nuisances par le fait que ces activités ne sont pas destinées à accueillir de la clientèle en masse;

Que si l'existence d'un commerce ou d'un logement peut être facilement constatée par le fonctionnaire désigné par le collège des bourgmestre et échevins ainsi que par les services de police, il en est évidemment autrement pour les activités qui ne sont pas destinées à être accessibles au public ou qui n'impliquent pas une présence continue et habituelle sur le territoire de la commune en dehors des heures de bureaux; que de ce fait, procéder à un constat d'exploitation pour ce type d'activités entraînerait un coût disproportionné pour la commune;

Considérant que si le présent règlement ne vise pas les surfaces de bureaux, c'est parce qu'elles sont déjà visées par la fiscalité de la commune, qui taxe l'ensemble des surfaces de bureaux sur son territoire, sans faire de distinction selon que ces surfaces de bureaux soient autorisées ou non par le permis d'urbanisme;

Considérant qu'il ne pourrait pas être exigé de la commune qu'elle vise l'ensemble des immeubles dont l'affectation n'est pas autorisée par le permis d'urbanisme, en ce qu'elle dispose d'une large autonomie décisionnelle dans le choix des redevables en vertu de l'article 170, § 4, de la Constitution;

Considérant que les situations reprises ci-dessus conduisent à une réduction de 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 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 les logements surnuméraires n'est pas adapté ou fixé qu'il en résulte une perte pour la commune dans la perception des centimes additionnels au précompte immobilier; qu'il en

est de même de la perception des taxes sur des profits non déclarés provenant de commerces surnuméraires;

Considérant que la progressivité des taux au cours des trois premières années vise à dissuader le maintien de l'occupation du logement surnuméraire ou de l'exploitation du commerce surnuméraire sur le territoire de la commune;

Vu la situation financière de la Commune

Considérant qu'il y'a lieu de modifier ce règlement-taxe

Sur proposition du collège des bourgmestre et des échevins ».

Le dispositif du règlement-taxe se présente comme suit :

« Article 1

Le présent règlement remplace le règlement approuvé par le conseil communal en sa séance du 18 décembre 2019.

Article 2

Il est établi au profit de la commune, pour les exercices 2020 à 2025 inclus, une taxe annuelle sur les logements surnuméraires occupés et sur les commerces surnuméraires exploités sur le territoire de la commune.

Article 3

Par "logement surnuméraire", il y'a lieu d'entendre, l'unité de logement non autorisée par le permis d'urbanisme.

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

L'occupation habituelle d'une unité de logement par un ménage composé d'une ou plusieurs personnes est constatée par la police ou par tout autre agent désigné à cet effet par le collège des bourgmestre et échevins.

Par "commerce surnuméraire", il y'a lieu d'entendre la partie d'immeuble utilisée pour l'exercice d'un commerce non autorisé par le permis d'urbanisme.

L'exploitation d'un commerce est constatée par la police ou par tout autre agent désigné à cet effet par le collège des bourgmestre et échevins.

Article 4

Le taux de la taxe est fixé à

- La première année : 1.500,00 EUR par unité de logement surnuméraire occupée ou par commerce surnuméraire exploité;
- La deuxième année : 2.000,00 EUR par unité de logement surnuméraire occupée ou par commerce surnuméraire exploité;
- À partir de la troisième année : 3.000,00 EUR par unité de logement surnuméraire occupée ou par commerce surnuméraire exploité.

Article 5

La taxe est due par celui qui met en location l'unité de logement surnuméraire ou le commerce surnuméraire ou, à défaut, par le propriétaire ou tout titulaire de droits réels sur la partie de l'immeuble concernée par le logement surnuméraire occupé ou le commerce surnuméraire exploité.

Lorsque le contribuable est celui qui met en location l'unité de logement surnuméraire ou le commerce surnuméraire, la taxe est due solidairement par le propriétaire ou par tout titulaire de droits réels sur la partie d'un immeuble concernée par le logement surnuméraire occupé ou le commerce surnuméraire exploité.

Article 6

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 sont majorées d'un montant légal à 10 % du droit initialement dû. Le montant de cette majoration est enrôlé simultanément et conjointement avec la taxe enrôlée d'office.

Article 7

La taxe cesse d'être due pour l'année suivant celle au cours de laquelle le logement surnuméraire cesse d'être occupé ou le commerce surnuméraire cesse d'être exploité.

Le contribuable est tenu de notifier immédiatement à l'administration communale, par lettre recommandée, toute fin d'occupation ou d'exploitation.

Article 8

La taxe est perçue par voie de rôle. Le rôle de la taxe est arrêté et rendu exécutoire par le collège des bourgmestre et échevins.

Article 9

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 10

Sans préjudice pour les dispositions de l'ordonnance du 3 avril 2014 et pour tout ce qui ne serait pas réglé par le présent règlement, les dispositions du titre VII, chapitres 1^{er}, 3, 4, 6 à 9bis inclus du Code des impôts sur les revenus et les articles 126 à 175 inclus de l'arrêté d'exécution de ce Code, pour autant qu'elles ne concernent pas spécifiquement les impôts sur les revenus ainsi que les dispositions régionales qui renvoient au Code du recouvrement à l'amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales ou toutes autres dispositions régionales relatives à la fiscalité locale sont applicables.

Article 11

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 ».

Il s'agit du règlement-taxé attaqué dans le cadre de l'affaire enrôlé sous le numéro A.232.203/XV-4592.

Le 10 septembre 2020, le règlement-taxé du 31 août 2020 est publié par voie d'affichage.

III.2. Les faits propres au règlement-taxé attaqué

1. Le 20 janvier 2021, le conseil communal de la commune de Molenbeek-Saint-Jean adopte un règlement-taxé portant « sur les logements et commerces surnuméraires – Modification » pour les exercices 2021 à 2025 inclus, qui « remplace » le règlement-taxé du 31 août 2020.

Le préambule à ce règlement-taxé est identique à celui du 31 août 2020, sauf la référence au règlement-taxé précédent et l'ajout du développement final suivant :

« Considérant qu'il y a lieu d'augmenter le taux de la présente taxe et de prévoir que ce taux sera majoré de 2,5 % par an jusqu'en 2025 ».

Seuls les articles 1^{er} et 4 de son dispositif diffèrent en comparaison avec le dispositif du règlement-taxa du 31 août 2020. Le dispositif du règlement-taxa attaqué se présente comme suit :

« Article 1

Le présent règlement remplace le règlement approuvé par le conseil communal en sa séance du 31 août 2020.

Article 2

Il est établi au profit de la commune, pour les exercices 2021 à 2025 inclus, une taxe annuelle sur les logements surnuméraires occupés et sur les commerces surnuméraires exploités sur le territoire de la commune.

Article 3

Par "logement surnuméraire", il y a lieu d'entendre, l'unité de logement non autorisée par le permis d'urbanisme.

Par "unité de logement occupée", on entend la partie privative d'un immeuble occupé habituellement par un ménage composé d'une ou de plusieurs personnes. L'occupation habituelle d'une unité de logement par un ménage composé d'une ou plusieurs personnes est constatée par la police ou par tout autre agent désigné à cet effet par le collège des bourgmestre et échevins.

Par "commerce surnuméraire", il y a lieu d'entendre la partie d'immeuble utilisée pour l'exercice d'un commerce non autorisé par le permis d'urbanisme.

L'exploitation d'un commerce est constatée par la police ou par tout autre agent désigné à cet effet par le collège des bourgmestre et échevins.

Article 4

Le taux de la taxe est fixé pour l'année 2021 à :

La première année : 1.537,50 EUR par unité de logement surnuméraire occupée ou par commerce surnuméraire exploité;

La deuxième année : 2.050,00 EUR par unité de logement surnuméraire occupée ou par commerce surnuméraire exploité;

À partir de la troisième année : 3.075,00 EUR par unité de logement surnuméraire occupée ou par commerce surnuméraire exploité.

Le taux annuel, fixé au 1^{er} janvier, sera indexé de 2,5 % par an, conformément au tableau ci-dessous:

	Exercice 2022	Exercice 2023	Exercice 2024	Exercice 2025
1 ^{ère} année d'imposition	1.575,94 EUR	1.615,34 EUR	1.655,72 EUR	1.697,11 EUR
2 ^{ème} année d'imposition	2.101,25 EUR	2.153,78 EUR	2.207,62 EUR	2.262,81 EUR
3 ^{ème} année d'imposition	3.151,88 EUR	3.230,68 EUR	3.311,45 EUR	3.394,24 EUR

Article 5

La taxe est due par celui qui met en location l'unité de logement surnuméraire ou le commerce surnuméraire ou, à défaut, par le propriétaire ou tout titulaire de droits réels sur la partie d'immeuble concernée par le logement surnuméraire occupé ou le commerce surnuméraire exploité.

Lorsque le contribuable est celui qui met en location l'unité de logement surnuméraire ou le commerce surnuméraire, la taxe est due solidairement par le propriétaire ou par tout titulaire de droits réels sur la partie d'immeuble concernée par le logement surnuméraire occupé ou le commerce surnuméraire exploité.

Article 6

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 sont majorées d'un montant égal à 10 % du droit initialement dû. Le montant de cette majoration est enrôlé simultanément et conjointement avec la taxe enrôlée d'office.

Article 7

La taxe cesse d'être due pour l'année suivant celle au cours de laquelle le logement surnuméraire cesse d'être occupé ou le commerce surnuméraire d'être exploité.

Le contribuable est tenu de notifier immédiatement à l'administration communale, par lettre recommandée, toute fin d'occupation ou d'exploitation.

Article 8

La taxe est perçue par voie de rôle. Le rôle de la taxe est arrêté et rendu exécutoire par le collège des bourgmestre et échevins.

Article 9

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 matières d'impôts directs.

Article 10

Sans préjudice pour les dispositions de l'ordonnance du 3 avril 2014 et pour tout ce qui ne serait pas réglé par le présent règlement, les dispositions du titre VII, chapitres 1^{er}, 3, 4, 6 à 9bis inclus du Code des impôts sur les revenus et les articles 126 à 175 inclus de l'arrêté d'exécution de ce Code, pour autant qu'elles ne concernent pas spécifiquement les impôts sur les revenus, ainsi que les dispositions régionales qui renvoient au Code du recouvrement amiable et forcé des créances fiscales et non fiscales ou toutes autres dispositions régionales relatives à la fiscalité locale sont applicables.

Article 11

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 ».

Il fait l'objet d'un second recours en annulation, enrôlé sous le numéro A. 233.338/XV-4723.

2. Le 5 février 2021, le règlement-taxé attaqué est publié par voie d'affichage.

IV. Premier moyen

IV.1. Thèses des parties

A. Les parties requérantes

Le premier moyen est pris de « l'incompétence de l'auteur de l'acte, de la violation des articles 10, 11, 16, 17, 33, 39, 41, 134, 162, 165, 166 et 170 à 174 de la Constitution, de l'article 6, spécialement § 1^{er}, I, 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, 99 et 300 à 313^{octies} du Code bruxellois de l'aménagement du territoire (CoBAT) du 13 mai 2004, des articles 117, 119, 123 et suivants, 133, 135, 238 et suivants et 259 de la Nouvelle loi communale, du principe général de droit de bonne administration et du raisonnable, de l'erreur manifeste d'appréciation, de la violation des formes substantielles et de l'excès de pouvoir ».

a. Observation liminaire « sur le règlement-taxe attaqué et le fait générateur »

1. Les parties requérantes rappellent l'objet du règlement-taxe attaqué et les définitions de « logement surnuméraire » et de « redevable » visées à ses articles 3 et 5.

Elles soutiennent que le règlement-taxe attaqué, en tant qu'il vise les unités de logement non autorisées par un permis d'urbanisme, vise les auteurs d'infractions urbanistiques ou les propriétaires de logement en situation d'infraction urbanistique (articles 300 et suivants du CoBAT).

Elles s'appuient sur l'arrêt d'annulation n° 246.891 du 29 janvier 2020, qui annule le règlement-taxe sur les logements surnuméraires du 17 décembre 2018 (exercice 2019) de la partie adverse.

Elles font valoir que, dès lors que l'article 3 du règlement-taxe attaqué vise les logements non-autorisés par un permis d'urbanisme, il est manifeste que l'absence de permis d'urbanisme ne justifie une taxation que lorsqu'un tel permis eût été requis en vertu du CoBAT. Dans le cas contraire, cela reviendrait à donner à la notion de permis d'urbanisme un contenu autre que celui prévu par le CoBAT, ce qui constituerait notamment une violation de l'article 98 du CoBAT, de la notion d'intérêt communal et de l'article 6, § 1^{er}, I, 1^o, de la loi spéciale du 8 août 1980 de

réformes institutionnelles et des articles 4 à 5^{ter} de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

2. Elles précisent que le logement surnuméraire occupé constitue le fait générateur de la taxe instituée par l'acte attaqué. Elles considèrent que la modification porte sur l'ajout du mot « occupé » par le règlement-taxe attaqué. Elles en déduisent qu'il y a désormais deux conditions à remplir pour que la taxe soit due : il faut un logement surnuméraire et que ce logement soit occupé. Elles observent que la partie adverse a, plutôt que de supprimer la première condition jugée illégale par l'arrêt précité, modifié son règlement-taxe précédent en ajoutant une seconde condition. Elles sont d'avis qu'il n'en reste pas moins que, pour être taxé, il faut que le logement soit non-autorisé par un permis d'urbanisme et donc en situation d'infraction urbanistique. Selon elles, le fait qu'il ne taxe ces logements que s'ils sont occupés n'y change rien : seul le logement en infraction (car non autorisé par un permis d'urbanisme) est taxé. Certes, tous les logements surnuméraires ne sont pas taxés (dans l'hypothèse où ils seraient inoccupés) mais les logements qui sont taxés, le sont car ils sont en infraction urbanistique.

Elles en infèrent que le logement surnuméraire, tel que défini par le règlement-taxe attaqué, est donc nécessairement un logement sans permis d'urbanisme et donc un logement en infraction urbanistique, tel que visé à l'article 300, 1°, du CoBAT. Elles ajoutent que si le fait générateur de la taxe est le logement surnuméraire alors le fait générateur est le logement en infraction urbanistique, situation jugée illégale par l'arrêt n° 246.891, précité.

b. La première branche, intitulée « incompétence de l'auteur de l'acte attaqué car celui-ci ne relève pas de l'intérêt communal »

Elles estiment que les enseignements de l'arrêt n° 219.721 du 12 juin 2012 sont applicables au cas présent. Selon elles, l'urbanisme, les infractions urbanistiques et les sanctions (pénales ou administrative) qui en découlent font l'objet d'une législation complète et détaillée dans le CoBAT. Elles en déduisent que la matière litigieuse ne relève pas de l'intérêt communal dès lors que le législateur régional bruxellois a décidé de légiférer de manière détaillée sur la matière de l'urbanisme, des infractions urbanistiques et des sanctions. Elles affirment que, dès lors qu'une matière est organisée dans le détail par un législateur régional ou le législateur fédéral, la matière ne relève plus de l'intérêt communal.

Elles soutiennent qu'en adoptant le règlement-taxe attaqué, son auteur s'immisce dans une matière – l'urbanisme, les infractions urbanistiques et leurs

sanctions - qui est déjà réglée par le législateur régional, de sorte qu'il n'était pas compétent pour adopter le règlement-taxe attaqué.

c. La deuxième branche, intitulée « incompétence de l'auteur de l'acte attaqué pour poursuivre un objectif répressif »

1. Elles retirent de l'article 3 du règlement-taxe attaqué que la taxe sur les logements surnuméraires est due à partir du moment où il existe un logement non autorisé par un permis d'urbanisme. Elles estiment donc que la notion d'infraction urbanistique, telle que définie par le CoBAT, a une place centrale dans le règlement-taxe litigieux et qu'ainsi, sans infraction urbanistique, il n'y a pas de taxe qui est due.

Elles exposent que le règlement-taxe attaqué, en tant qu'il vise les unités de logement non munies d'un permis d'urbanisme, vise les logements en situation d'infraction urbanistique et uniquement ceux-là (qu'ils soient occupés ou non) de sorte que le critère déterminant l'assiette de la taxe est l'absence de permis d'urbanisme préalable, cette absence étant une infraction urbanistique.

Elles sont d'avis que le fait que ces logements soient occupés ou non est tout à fait secondaire.

Elles concluent que l'objet véritable de l'acte attaqué est d'ordre répressif, les sommes prélevées ne s'assimilant pas à des taxes mais à des amendes administratives.

2. Elles rappellent les motifs de l'arrêt n° 246.891, précité, qu'elles estiment applicables *mutatis mutandis* au règlement-taxe attaqué.

3. Elles observent que les auteurs d'infractions urbanistiques ou les propriétaires des logements en infraction urbanistique sont sanctionnés sur la base des dispositions du CoBAT et du règlement-taxe attaqué. Elles constatent qu'en effet, les articles 306 et suivants du CoBAT prévoient des sanctions, administratives et pénales, en cas d'infraction aux règles urbanistiques relatives à la modification du nombre de logements dans un immeuble, tandis que l'acte attaqué crée une taxe qui sanctionne de la même manière les logements concernés.

4. Elles soutiennent qu'en ne poursuivant pas, en réalité, en dépit des propos tenus dans le préambule, un objectif financier mais un objectif répressif, le règlement-taxe attaqué est également entaché d'une erreur manifeste d'appréciation.

d. La troisième branche, intitulée « violation du principe de l'autonomie fiscale et de ses limites »

Si elles admettent la large autonomie qu'ont les communes pour établir les impôts, elles s'appuient sur les enseignements de la jurisprudence du Conseil d'État, plus précisément, l'arrêt n° 236.487 du 22 novembre 2016, dont il ressort que les communes ne peuvent pas « par le biais de leur pouvoir fiscal, assortir une infraction de conséquences pécuniaires qui s'ajoutent aux sanctions prévues par le législateur compétent ». Elles s'appuient également sur l'arrêt n° 246.891, précité.

Elles estiment qu'en sanctionnant un comportement infractionnel via son pouvoir fiscal, la partie adverse a outrepassé la compétence et l'autonomie fiscale qui lui est reconnue.

B. La partie adverse

a. Sur la première branche

1. La partie adverse énonce les règles établissant la compétence communale pour fixer un règlement-taxe. Selon elle, l'établissement d'une taxe est une matière d'intérêt communal qu'il appartient au conseil communal de régler. Elle soulève que les taxes établies par la commune servent l'intérêt général.

Elle expose, qu'en application de ces principes, les communes ont le droit d'établir des taxes sur des activités qu'elles estiment plus critiquable que d'autres, comme dans le cas d'espèce.

Elle estime également que la taxe poursuit un but financier. Elle s'autorise du préambule du règlement-taxe attaqué, dans lequel il est indiqué que l'objectif poursuivi est financier, ainsi que du fait générateur de l'impôt.

Elle ajoute que cette situation engendre une perte de revenus qu'elle doit compenser via ce règlement-taxe.

2. Elle indique que la santé publique et la salubrité publique sont des compétences matérielles du bourgmestre en matière de police administrative générale. Selon elle, dans cette situation, le bourgmestre est donc compétent.

Elle souligne également que l'infraction urbanistique n'est aucunement mise en avant dans le préambule de la taxe. Elle répète que cette taxe n'a aucun but répressif mais bien budgétaire.

3. Elle soutient que l'arrêt n° 219.721, précité, n'est pas transposable au cas d'espèce, en s'appuyant notamment sur un jugement du 4 décembre 2019 du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (R.G. 2018/7723/A) relatif à son règlement-taxé sur les logements surnuméraires et commerces surnuméraires du 26 décembre 2014.

4. Elle s'appuie sur un jugement du 6 janvier 2021 du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles (R.G. 2019/7540/A), qui s'est écarté des enseignements résultant de l'arrêt n° 246.891, précité.

Elle estime que les observations du Tribunal de première instance francophone de Bruxelles sont transposables au cas d'espèce, dans la mesure où les dispositions du règlement-taxé attaqué font expressément état de ce qu'est seul redevable de la taxe, « celui qui met en location l'unité de logement surnuméraire ou le commerce surnuméraire ou, à défaut, le propriétaire ou tout titulaire de droits réels sur la partie d'immeuble concernée par le logement surnuméraire occupé ou le commerce surnuméraire exploité ». Elle précise que seule l'unité de logement surnuméraire occupée ou le commerce surnuméraire exploité constitue le fait générateur de la taxe, de sorte que celui-ci ne peut se confondre avec l'infraction instaurée par la législation bruxelloise, comme le relève le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles.

b. Sur la deuxième branche

Elle estime que, contrairement à ce que soutiennent les parties requérantes, l'acte attaqué ne poursuit pas un objectif répressif. Elle est d'avis que le préambule est extrêmement détaillé et ne met aucunement en avant un quelconque but répressif.

Elle rappelle que l'objectif principal financier ne l'empêche cependant pas de poursuivre un objectif accessoire consistant à encourager ou à décourager un comportement ou une activité, selon qu'il est jugé bénéfique ou néfaste pour la collectivité. Elle estime que cela n'implique pas pour autant que la taxe qu'elle instaure puisse être qualifiée de sanction.

Elle réitère que l'objectif poursuivi par le règlement-taxé attaqué est clairement financier et non répressif, ce qui ressort tant de son préambule extrêmement détaillé que des dispositions mêmes de ce dernier. Selon elle, il ne ressort ni du dispositif, ni de son préambule, que l'auteur du règlement-taxé attaqué

entend taxer les immeubles à l'égard desquels une infraction urbanistique au sens de l'article 300, 1°, du CoBAT a été constatée.

Elle insiste sur le fait qu'il est bien mentionné dans le préambule du règlement-taxe attaqué que la situation qu'elle entend appréhender par le biais de son règlement est celle où le revenu cadastral d'un immeuble n'est pas en adéquation avec la situation réelle de celui-ci. Elle regrette que, dans l'arrêt n° 246.891, précité, le Conseil d'État n'ait pas tenu compte de ces considérations dans son analyse du règlement-taxe qui lui était soumis et se soit contenté de présumer qu'il était « sous-entendu » que les situations visées par le règlement-taxe litigieux étaient celles qui étaient constitutives d'une infraction urbanistique au sens de l'article 300, 1°, du CoBAT.

c. Sur la troisième branche

1. Elle est d'avis que les parties requérantes partent d'un postulat erroné en considérant que le fait générateur de la taxe instaurée par le règlement-taxe attaqué est le logement en infraction urbanistique au sens de l'article 300, 1°, du CoBAT.

Elle rappelle que l'autonomie fiscale est d'application et que les communes peuvent choisir la base, l'assiette et le taux d'imposition dont elles apprécient la nécessité au regard de leurs besoins.

Elle expose les normes constitutionnelles qui garantissent aux communes le droit d'établir un règlement-taxe.

Selon elle, les parties requérantes ne pourraient se prévaloir d'une interdiction faite aux communes d'imposer une matière régie par la Région qu'à la condition de démontrer que la loi « au sens fédéral » contiendrait expressément une telle interdiction ce qui, selon elle, n'est pas le cas.

Elle soutient qu'en l'espèce, les parties requérantes ne démontrent pas que le CoBAT contient expressément une telle interdiction et que, dans l'hypothèse où celle-ci existerait, elle serait nécessaire à l'exercice des compétences de la Région de Bruxelles-Capitale.

Elle en déduit que le CoBAT ne contient aucune limite au pouvoir fiscal des communes bruxelloises.

2. Elle expose que le règlement-taxe attaqué n'a pas pour objectif de sanctionner les infractions urbanistiques et n'interfère dès lors pas dans les compétences de la Région de Bruxelles-Capitale. Elle réitère que le but du règlement-taxe est financier et vise à compenser les pertes fiscales liées à l'absence de déclaration d'un immeuble à logements multiples et donc à l'absence de révision du revenu cadastral, ce qui entraîne une perte de centimes additionnels au précompte immobilier pour elle. Elle réfute avoir édicté une sanction administrative ou pénale en matière d'urbanisme et s'être approprié la compétence de la Région. Elle fait valoir qu'en levant la taxe litigieuse, elle n'a pas entendu régler une matière qui relève de la Région de Bruxelles-Capitale, mais a simplement agi dans le cadre de la compétence fiscale qu'elle détient en vertu de l'article 170, § 4, alinéa 1^{er}, de la Constitution.

3. Elle fait valoir qu'à supposer que le règlement-taxe attaqué poursuive un objectif accessoire de sanction en matière urbanistique, ce qu'elle conteste, il y aurait lieu d'avoir égard à l'arrêt n° 196.982 du 15 octobre 2009.

Elle soutient que les parties requérantes ne démontrent pas que l'objectif dissuasif ne serait pas accessoire, mais principal, de sorte qu'il n'est pas démontré que la mesure perdrait sa nature fiscale.

Elle rappelle encore que l'objectif de l'impôt doit être déduit du règlement-taxe (ou du dossier administratif), lequel révèle, à travers son préambule, un objectif principal de nature fiscale. Elle fait valoir qu'il ne suffit pas de constater que la taxe frappe des situations qui, parmi d'autres caractéristiques, ne respectent pas certaines normes urbanistiques, pour en déduire que la partie adverse ne poursuit pas un objectif principal fiscal. Elle réaffirme que l'objectif principal du règlement-taxe attaqué n'est pas de sanctionner une infraction urbanistique mais uniquement de taxer une situation néfaste pour ses finances, comme exposé au préambule. Elle rappelle que les communes tirent une partie importante de leurs recettes des taxes additionnelles au précompte immobilier, lesquelles sont calculées sur le revenu cadastral d'un immeuble. Elle pointe la situation particulière des logements visés par le règlement-taxe attaqué, dont le revenu cadastral n'est pas adapté, alors que la valeur du bien a sensiblement augmenté.

Elle expose que la taxe litigieuse frappe uniquement l'augmentation de la capacité contributive des maîtres d'ouvrages résultant de la création de nouveaux logements ou de nouveaux commerces. Elle relève que les propriétaires d'immeubles subdivisés profitent indirectement des services communaux au travers des occupants de leur immeubles, qui génèrent des charges supplémentaires pour elle, et ce alors que ces mêmes propriétaires encaissent des loyers multiples.

Elle indique que la taxe litigieuse tient compte de la capacité contributive des redevables puisque seuls les logements surnuméraires occupés sont visés.

Elle considère que l'arrêt n° 236.487, précité, n'est pas transposable au cas d'espèce et elle estime qu'il y a lieu de nuancer les enseignements qu'en tirent les parties requérantes.

IV.2. Examen

A. Sur la recevabilité

Tout recours doit, pour être recevable, invoquer notamment au moins un moyen de droit, conformément à l'article 2, § 1^{er}, 3°, du règlement général de procédure. Ce moyen doit comporter l'indication de la règle de droit qui a été violée, ainsi que l'indication claire et sans ambiguïté de la manière dont elle a été enfreinte. Il n'y a toutefois pas lieu de faire preuve d'un formalisme excessif.

En l'espèce, même par une lecture bienveillante de la requête, il ne ressort pas des développements du premier moyen en quoi ont été méconnus les articles 10, 11, 16, 17, 134, 165, 166 et 171 à 174 de la Constitution, les articles 4*bis* à 5*ter* de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises, les articles 98 et 99 du CoBAT et les articles 117, 119, 123 et suivants, 133, 135, 238 et suivants et 259 de la Nouvelle loi communale.

Sous ces réserves, le premier moyen est recevable.

B. Sur le fond

1. En vertu des articles 41 et 162, alinéa 2, 3°, de la Constitution, les intérêts communaux sont exclusivement réglés par les conseils communaux, d'après les principes établis par la Constitution.

L'article 170, § 4, alinéas 1^{er} et 2, de la Constitution énonce ce qui suit :

« Aucune charge, aucune imposition ne peut être établie par l'agglomération, par la fédération de communes et par la commune que par une décision de leur conseil.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa 1^{er}, les exceptions dont la nécessité est démontrée ».

L'établissement d'une taxe communale est, en vertu des articles 41, 162, 2°, et 170, § 4, de la Constitution, une matière d'intérêt communal qu'il appartient aux conseils communaux de régler, sauf les exceptions déterminées par la loi et dont la nécessité est démontrée et pour autant que, sous le contrôle des autorités de tutelle et des juridictions compétentes, l'établissement d'un tel impôt ne viole pas la loi ou ne blesse pas l'intérêt général. Dans ces limites, le pouvoir fiscal des communes relève de l'autonomie que leur reconnaît le Constituant.

Le principe d'autonomie locale suppose que les autorités locales puissent se saisir de tout objet qu'elles estiment relever de leur intérêt et le réglementer comme elles le jugent opportun. Ce principe ne porte cependant pas atteinte à la compétence de l'autorité fédérale, des communautés ou des régions pour juger du niveau le plus adéquat pour réglementer une matière qui leur revient. Ainsi, ces autorités peuvent confier aux collectivités locales la réglementation d'une matière qui sera mieux appréhendée à ce niveau. Elles peuvent aussi considérer, à l'inverse, qu'une matière sera mieux réglée à un niveau d'administration plus général, de façon à ce qu'elle soit réglée de manière uniforme pour l'ensemble du territoire pour lequel elles sont compétentes, ou pour une partie du territoire.

Par ailleurs, 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 le fait générateur de 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, ne peut être établie en raison de l'illégalité de cette activité, à l'instar d'une sanction pénale.

2. En l'espèce, l'article 2 du règlement-taxé attaqué établit notamment, pour les exercices concernés, une taxe annuelle sur les logements surnuméraires occupés.

L'article 3 du règlement-taxé attaqué définit le « logement surnuméraire » comme étant « l'unité de logement non autorisée par le permis d'urbanisme » et l'« unité de logement occupée » comme étant « la partie privative d'un immeuble occupé habituellement par un ménage composé d'une ou plusieurs personnes ».

L'article 7 du règlement-taxé attaqué prévoit ce qui suit :

« La taxe cesse d'être due pour l'année suivant celle au cours de laquelle le logement surnuméraire cesse d'être occupé ou le commerce surnuméraire d'être exploité.
Le contribuable est tenu de notifier immédiatement à l'administration communale, par lettre recommandée, toute fin d'occupation ou d'exploitation ».

Il résulte de ces dispositions que le fait générateur de la taxe est l'existence d'une infraction, s'agissant de l'absence d'un permis d'urbanisme couvrant l'unité de logement concernée, en méconnaissance de l'article 300, 1°, du CoBAT.

Si, certes, à la différence des règlements-taxé annulés par les arrêts n^{os} 246.891 du 29 janvier 2020 et 249.448 du 11 janvier 2021, il est dorénavant prévu que seuls ceux de ces logements qui sont occupés sont soumis à la taxe, cette nouvelle condition n'est pas de nature à remettre en cause le rapport étroit existant entre le régime fiscal litigieux et l'infraction concernée. Le fait générateur de la taxe s'identifie toujours avec l'infraction, quand bien même certaines situations infractionnelles, s'agissant des logements surnuméraires inoccupés, échappent dorénavant à la taxe. Il s'ensuit que le régime fiscal litigieux revêt objectivement la nature d'une sanction, et ce, nonobstant les objectifs fiscaux avancés dans le préambule du règlement-taxé attaqué. L'auteur de l'acte était sans compétence pour assortir de telles situations infractionnelles de tels effets.

Par ailleurs, les intentions affichées dans le préambule sont indifférentes de la qualification juridique à reconnaître à la mesure fiscale litigieuse et, partant, ne peuvent justifier la compétence dans son chef d'ajouter des conséquences pécuniaires à une infraction.

En outre, la circonstance que l'autorité de tutelle administrative régionale n'a pas remis en cause la légalité du règlement-taxé attaqué et des versions antérieures à celui-ci ne lie pas l'appréciation du Conseil d'État. Il en est de même de la position divergente retenue antérieurement par le Tribunal de première instance francophone de Bruxelles, ces jugements ayant une autorité relative de chose jugée et, au demeurant, ne portant pas sur le même règlement-taxé. Du reste, cette juridiction a modifié sa position dans son jugement du 9 septembre 2021 (R.G.

18/3196/A), faisant siens les enseignements des arrêts n^{os} 246.891 et 249.448, précités.

Enfin, l'invocation par la partie adverse de la jurisprudence constante du Conseil d'État selon laquelle les communes peuvent assortir d'un objectif accessoire dissuasif relevant de leur compétence matérielle les régimes fiscaux adoptés dans le cadre de l'autonomie fiscale, n'est pas pertinente dès lors qu'en l'espèce, le fait générateur de la taxe s'identifie avec l'élément constitutif d'une infraction dont la sanction relève de la compétence régionale.

Par conséquent, le premier moyen est fondé.

V. 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.

VI. Indemnité de procédure

Les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 700 euros. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

La délibération du conseil communal de Molenbeek-Saint-Jean du 20 janvier 2021 portant la « taxe sur les logements et les commerces surnuméraires – modification », pour les exercices 2021 à 2025 inclus, 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 1.200 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 700 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence du sixième chacune.

Ainsi prononcé à Bruxelles, en audience publique de la XV^e chambre, le 14 décembre 2022, par :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Caroline Hugé,

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

Le Greffier,

La Présidente,

Caroline Hugé

Anne-Françoise Bolly