

Numéro du rôle : 2770
Arrêt n° 175/2003 du 17 décembre 2003

A R R E T

En cause : la demande de suspension de la loi du 22 avril 2003 concernant la modernisation de la taxe d'affichage et des modes de paiement du droit de timbre, introduite par la s.a. Imprimerie Hecht.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges P. Martens, M. Bossuyt, E. De Groot, A. Alen et J.-P. Moerman, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet de la demande et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 11 août 2003 et parvenue au greffe le 12 août 2003, la s.a. Imprimerie Hecht, dont le siège social est établi à 1070 Bruxelles, rue Bara 30, a introduit une demande de suspension de la loi du 22 avril 2003 concernant la modernisation de la taxe d'affichage et des modes de paiement du droit de timbre (publiée au *Moniteur belge* du 13 mai 2003).

Par la même requête, la partie requérante demande également l'annulation de la disposition légale précitée.

Par ordonnance du 18 septembre 2003, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 8 octobre 2003 après avoir invité :

- la partie requérante à répondre à la question suivante : « Quelle est l'importance de l'activité d'impression d'affiches publicitaires dans l'ensemble des travaux et revenus générés par les diverses activités de l'entreprise ? », ce dans une note à introduire le 3 octobre 2003 au plus tard et dont une copie sera communiquée au Conseil des ministres dans le même délai;

- le Conseil des ministres et la partie requérante à produire le procès-verbal des deux réunions évoquées à la page 17 de la requête en annulation et suspension et le Conseil des ministres à faire connaître ses observations relatives à la demande de suspension dans une note à introduire le 3 octobre 2003 au plus tard et dont une copie sera communiquée à la partie requérante dans le même délai.

La partie requérante et le Conseil des ministres ont introduit des observations écrites.

A l'audience publique du 8 octobre 2003 :

- ont comparu :

. Me R. Forestini et Me E. Orlando, avocats au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;

. B. Druart, auditeur général au ministère des Finances, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;

- les parties précitées ont été entendues;

- l'affaire a été mise en délibéré.

Par arrêt du 9 octobre 2003, la Cour a rouvert les débats et a fixé l'audience au 22 octobre 2003.

A l'audience publique du 22 octobre 2003 :

- ont comparu :
 - . Me R. Forestini, avocat au barreau de Bruxelles, pour la partie requérante;
 - . B. Druart, auditeur général au ministère des Finances, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs J.-P. Moerman et E. De Groot ont fait rapport;
- les parties précitées ont été entendues;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *En droit*

- A -

A.1. La partie requérante justifie son intérêt au recours par son objet social, l'impression d'affiches publicitaires directement visée par la loi entreprise. L'augmentation de la taxe risque d'affecter fortement sa survie économique et a donc une incidence défavorable sur sa situation.

A.2. La partie requérante invoque huit moyens à l'appui de l'annulation de la loi entreprise.

Le premier moyen est pris de la violation des articles 39 et 170 de la Constitution ainsi que de l'article 6, § 1er, II, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. La requérante estime que la loi litigieuse méconnaît la compétence des régions en matière de protection de l'environnement et de politique des déchets.

Les autres moyens sont pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution.

Le deuxième moyen reproche à l'article 2 de la loi attaquée de prévoir une exonération de la taxe d'affichage pour les affiches dont la superficie n'excède pas 15 dm².

Le troisième moyen reproche à l'article 3 de la loi attaquée de fixer le montant de la taxe à 0,10 euro pour les affiches d'une superficie inférieure à 1 m² et à 0,50 euro par m² ou fraction d'un m² lorsque la superficie de l'affiche est égale ou supérieure à un m².

Le quatrième moyen reproche à l'article 7 de la loi attaquée de prévoir une exonération de la taxe d'affichage dans le chef de certaines catégories de contribuables.

Le cinquième moyen reproche à l'article 8, § 2, de la loi attaquée de permettre au contribuable de s'acquitter de la taxe d'affichage par l'apposition et l'annulation d'un timbre adhésif sur l'affiche lorsque la superficie de l'affiche est inférieure à un m².

Le sixième moyen reproche à l'article 3 de la loi attaquée d'entraîner une augmentation de plus de 800 p.c. de la taxe d'affichage pour les affiches d'une superficie de 1,38 et 1,40 m², de 19 p.c. pour les affiches d'une

superficie de 1,80, 1,98 et 3,96 m² et de plus de 600 p.c. pour la plus grande majorité des affiches d'autres dimensions.

Le septième moyen formule le même reproche, mais il est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe de la liberté de commerce et d'industrie.

Le huitième moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution combinés avec le principe général de la sécurité juridique; il reproche à l'article 5 de la loi attaquée de ne plus mettre le paiement de la taxe d'affichage à charge de l'auteur de l'affiche.

A.3. A l'appui de sa demande de suspension, la requérante invoque le fait que tous les moyens invoqués sont sérieux et le fait que l'application immédiate de la norme risque de lui causer un préjudice grave difficilement réparable.

Concernant ce risque de préjudice, elle fait valoir que la loi entreprise entraîne des augmentations de la taxe d'affichage qui vont de 600 à 800 p.c. Or, elle facture cette taxe à ses clients et en avance le montant par un système de provisions mensuelles qui vont subir une augmentation moyenne de 100 p.c. Cette augmentation va entraîner des problèmes de trésorerie et affecter sa viabilité économique. Par ailleurs, les annonceurs se détourneront massivement du média de l'affiche en raison de son coût prohibitif, ce qui fera baisser la marge bénéficiaire de la requérante, qui devra envisager des restructurations au sein de son entreprise. Les menaces de faillite pesant sur les entreprises du secteur affecteront également les activités de la requérante. Tous ces dommages ne pourront pas être réparés.

La requérante invoque encore le fait qu'il est ressorti de débats qui ont eu lieu à la FEBELGRA (Fédération belge de l'industrie graphique) et qui ont réuni les imprimeurs, les afficheurs et des fonctionnaires de l'administration que l'augmentation de la taxe d'affichage découle d'une erreur d'interprétation de la loi qui existait auparavant. Il a été dès lors convenu qu'en vue d'éviter une faillite imminente du secteur et des pertes d'emplois massives, les anciens tarifs continueraient d'être appliqués.

A.4. Par ordonnance du 18 septembre 2003, la Cour a invité la partie requérante à répondre à la question suivante :

« Quelle est l'importance de l'activité d'impression d'affiches publicitaires dans l'ensemble des travaux et revenus générés par les diverses activités de l'entreprise ? »

La Cour a invité le Conseil des ministres et la partie requérante à produire le procès-verbal des deux réunions évoquées dans la requête en annulation et suspension et elle a aussi invité le Conseil des ministres à faire connaître ses observations relatives à la demande de suspension.

A.5. Dans sa note, la partie requérante répond qu'en moyenne pour les années 2001, 2002 et 2003, 90 p.c. de son chiffre d'affaires total résulte du produit des ventes d'affiches. La partie requérante signale par ailleurs qu'elle ne dispose pas du procès-verbal des réunions.

A.6. Dans sa note d'observations, le Conseil des ministres fait d'abord remarquer que les réunions invoquées auxquelles auraient participé des fonctionnaires étaient purement informelles et qu'aucun procès-verbal n'a été rédigé. Il signale que rien n'a été convenu et qu'il s'agit uniquement d'une décision unilatérale des afficheurs et de FEBELGRA. Il n'appartient d'ailleurs pas à des fonctionnaires de décider de suspendre l'application de la loi.

A.7. Concernant la demande de suspension, le Conseil des ministres considère tout d'abord que le recours en annulation, et dès lors la demande de suspension, doivent être rejetés parce que la partie requérante n'a pas intérêt au recours dès lors qu'elle est explicitement exclue du champ d'application de la loi. Le fabricant n'est pas repris parmi les redevables de la taxe; les travaux préparatoires de la loi sont invoqués à l'appui de cette thèse. Par ailleurs et pour mettre un terme à toute discussion sur la discordance entre l'article 195 nouveau du Code des taxes assimilées au timbre et le règlement général sur les taxes assimilées au timbre, le Conseil des ministres précise qu'une adaptation du règlement général va intervenir.

A.8. A titre subsidiaire, le Conseil des ministres estime que la demande en suspension doit être rejetée à défaut de risque de préjudice grave difficilement réparable.

Le Conseil des ministres répond à la requérante que le coût annuel est moins important que ce qu'elle ne dit parce que l'avance n'a lieu que pour trois mois. Il fait valoir ensuite que si le chiffre d'affaires de la requérante tourne autour des 24 millions d'euros, une avance de 250.000 euros n'est pas un montant prohibitif. La requérante n'est d'ailleurs pas obligée de faire cette avance puisqu'elle n'est pas l'auteur de l'affiche et ne l'a jamais été. Les arguments invoqués à propos de l'intérêt sont repris à l'appui de cette thèse.

Concernant le détournement massif des annonceurs, le Conseil des ministres estime que ce risque de préjudice n'est pas suffisamment démontré par des faits concrets. Il n'est pas prouvé que le préjudice invoqué serait nécessairement et uniquement causé par l'exécution immédiate de la loi. Il en va de même pour ce qui concerne la perspective de restructurations.

Le Conseil des ministres fait enfin valoir que la Cour rend d'ordinaire ses arrêts dans l'année et que seule une entreprise en péril pourrait durant ce bref laps de temps voir sa situation totalement compromise. Le Conseil des ministres conclut qu'il n'y a donc aucune chance que s'installe un état de fait qui entraînerait le risque de changements importants dans le secteur, pouvant être la source de dommages considérables difficiles, voire impossibles, à réparer.

A.9. Le Conseil des ministres considère enfin que les moyens ne sont pas sérieux.

Concernant le premier moyen pris de la violation des règles répartitrices de compétences, le Conseil des ministres fait valoir que le but du législateur est la simplification administrative et que la protection de l'environnement n'est qu'une préoccupation mineure. On n'aperçoit pas en quoi le législateur régional ne pourrait plus intervenir efficacement dans le cadre de sa compétence en matière d'environnement ou de déchets et en quoi les régions seraient privées de la possibilité de poursuivre concurremment le même objectif par des mesures différentes.

Concernant les autres moyens, le Conseil des ministres estime qu'il n'y a lieu dans le cadre de la demande de suspension d'examiner que les seuls articles qui auraient pour conséquence de causer le préjudice grave allégué; il s'agit des articles qui augmentent le taux de la taxe d'affichage. Ceci exclut donc les articles 2, 7, 8, § 2, et 5, qui font respectivement l'objet des deuxième, quatrième, cinquième et huitième moyens.

Ceci n'empêche pas le Conseil des ministres de conclure que ces moyens ne sont pas non plus sérieux. Il invoque à cet égard le but poursuivi par le législateur qui est d'exclure du champ d'application de la taxe les affiches de dimension modeste pour lesquelles le travail de perception imposé à l'administration fiscale et les démarches imposées au contribuable seraient disproportionnés par rapport aux recettes. Le législateur a également voulu exonérer de la taxe certains clubs, associations et fédérations pour autant qu'ils utilisent des affiches de dimension modeste. Par rapport à ce but, la mesure est pertinente, le critère est objectif et tous les contribuables sont traités de la même façon.

Concernant plus particulièrement le troisième moyen qui concerne la disposition relative au montant de la taxe, le Conseil des ministres précise que le tarif utilisé est simple, clair, efficace et conforme à l'objectif du législateur et qu'un système proportionnel pur et simple comme le voudrait la requérante est contraire à l'objectif de simplification. La solution au problème posé est d'adapter les dimensions des affiches.

Le Conseil des ministres rappelle encore que l'on se trouve en matière d'impôts et non de redevance et que le législateur dispose d'une large marge d'appréciation pour fixer la base d'imposition et les taux. Il invoque la jurisprudence de la Cour à l'appui de cette thèse et conclut qu'on ne peut faire le reproche au législateur de ne pas avoir opté pour une tarification strictement proportionnelle.

Concernant le quatrième moyen, le Conseil des ministres fait valoir que la comparaison des textes anciens et nouveaux permet de douter de l'intérêt de la requérante à l'annulation de la disposition. Concernant l'exemption des sociétés coopératives, il relève que le texte ne vise pas toutes les sociétés coopératives mais uniquement les quatre sociétés énumérées qui sont les fonds du logement.

Concernant le cinquième moyen, le Conseil des ministres estime que la justification de la mesure tient au caractère occasionnel de ce type d'affichage. Il résulte de la pratique que ces redevables occasionnels de la taxe ne sont autres que ceux qui utilisent des affiches de moins d'un mètre carré pour annoncer des activités. Soumettre de tels contribuables à la déclaration serait contraire au souci d'éviter une lourdeur administrative pour des sommes minimales.

Concernant le sixième moyen, le Conseil des ministres rappelle que le législateur a voulu simplifier la tarification existante et exonérer totalement les affiches de 15 dm² maximum. La loi a aussi pour effet de supprimer la tarification spécifique à des taux particulièrement importants des affiches qui étaient visées par l'ancien article 192 du Code, abrogé par l'article 11, 2^o, de la loi attaquée. Elle a encore pour effet de réduire la taxe sur les affiches dont la superficie est supérieure à 6 m², dès lors que les affiches d'une telle dimension s'avèrent généralement être des affiches préparées au sens du régime ancien; or, la taxe pour de telles affiches était de 0,56 euro ou 0,70 euro par m² ou fraction de m² selon que l'annonce dépassait 6 m² ou 10 m². A présent, elle n'est plus que de 0,50 euro. Le Conseil des ministres relève aussi qu'il est erroné de prétendre qu'il y aurait eu mauvaise compréhension de l'ancien texte de loi de la part de l'administration et du législateur : l'un et l'autre se sont fondés sur la pratique et le bon sens. L'on conçoit difficilement des affiches de 6 m² et plus qui n'auraient pas été « préparées » au sens de l'article 190 ancien du Code. Partant de ce postulat et de la pratique habituelle en la matière, le législateur a estimé devoir compenser cette diminution par une augmentation de la taxe pour les affiches dont la superficie est égale ou supérieure à un m². L'augmentation ainsi opérée est conforme aux objectifs de la loi qui sont notamment d'allier simplification tarifaire et neutralité budgétaire de la réforme opérée.

Concernant le septième moyen, le Conseil des ministres estime qu'il ne s'agit que d'une variante de l'invocation de la violation des principes d'égalité et de non-discrimination et qu'aucun argument n'est tiré du principe de la liberté de commerce et d'industrie.

Concernant le huitième moyen, le Conseil des ministres rappelle que les imprimeurs ne sont pas redevables de la taxe et qu'ils bénéficient donc de la sécurité juridique maximale. Aucune disposition transitoire ne devait être prise puisque le texte actuel a un sens identique au texte ancien : le nouveau texte législatif a procédé à une modification de terminologie, suite à l'avis du Conseil d'Etat : la nouvelle notion de « personne au profit de laquelle l'affichage a lieu » vise l'ancien « auteur » de l'affiche.

- B -

B.1. La partie requérante demande la suspension de la loi du 22 avril 2003 concernant la modernisation de la taxe d'affichage et des modes de paiement du droit de timbre (publiée au *Moniteur belge* du 13 mai 2003), qui complète et modifie certaines dispositions du Code des taxes assimilées au timbre et du Code des droits de timbre.

Selon les travaux préparatoires (*Doc. parl.*, Sénat, 2002-2003, n^o 2-1573/2, p. 2, et *Doc. parl.*, Chambre, 2002-2003, DOC 50 2342/001, p. 3) :

- La loi répond au souhait « d'une simplification et dans certaines limites d'une diminution de la taxe d'affichage »;

- « dorénavant, la taxe d'affichage ne sera plus due pour les affiches dont la superficie n'excède pas 15 décimètres carrés, c'est-à-dire un peu plus d'un A3 »;

- « pour les affiches pour lesquelles la taxe reste due, il y [a] deux tarifs, selon que la superficie excède le mètre carré ou non »;

- « la perception de [la] taxe a lieu sur base d'une déclaration déposée par le redevable au bureau compétent. Le paiement a lieu par versement ou virement au compte courant postal du bureau compétent. Le principe de la déclaration est généralisé sauf pour les affiches dont la superficie est inférieure au mètre carré (dans ce cas, le paiement peut avoir lieu par l'apposition et l'annulation d'un timbre fiscal adhésif sur l'affiche) »;

- « le projet [de loi] initial prévoyait l'exonération pour les affiches dont la superficie n'excédait pas 10 décimètres carrés. La Chambre l'a portée à 15 décimètres carrés. Par ailleurs, la Chambre a revu les dispositions relatives à la responsabilité solidaire pour le paiement de la taxe, notamment vis-à-vis de l'imprimeur de l'affiche. »

Quant à la recevabilité de la demande de suspension

B.2.1. La demande de suspension étant subordonnée au recours en annulation, la recevabilité du recours, et notamment l'existence de l'intérêt requis en vue de son introduction, doit être abordée dès l'examen de la demande de suspension.

B.2.2. La partie requérante justifie son intérêt au recours par son objet social, qui comporte notamment l'impression d'affiches publicitaires directement visées par la loi entreprise. L'augmentation de la taxe risquerait d'affecter fortement la survie économique de la requérante.

Le Conseil des ministres conteste l'intérêt à agir parce que le fabricant d'affiches n'est pas repris parmi les redevables de la taxe.

Le grief formulé par la requérante à l'encontre de la loi concerne principalement une augmentation de la taxe qui pourrait atteindre 600 à 800 p.c. S'il est vrai que le fabricant d'affiches n'est pas considéré comme redevable par l'article 195 du Code tel qu'il a été

modifié par la loi entreprise, une augmentation aussi importante de la taxe a une incidence défavorable sur sa situation puisqu'elle risque de dissuader les entreprises d'affichages de commander des affiches aussi lourdement taxées.

La partie requérante justifie, à ce stade de la procédure, d'un intérêt à agir à l'encontre de l'article 3 de la loi attaquée qui modifie l'article 190 du Code des droits de timbre et fixe le montant de la taxe.

Quant à la demande de suspension

B.3. Aux termes de l'article 20, 1^o, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- des moyens sérieux doivent être invoqués;
- l'exécution immédiate de la règle attaquée doit risquer de causer un préjudice grave difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation que l'une de ces deux conditions n'est pas remplie entraîne le rejet de la demande de suspension.

Quant au préjudice grave difficilement réparable

B.4.1. A l'appui de sa demande de suspension, la partie requérante fait valoir que l'application de la loi entreprise est susceptible de lui causer un préjudice grave difficilement réparable parce que l'augmentation de la taxe aura inévitablement des conséquences extrêmes sur sa viabilité économique et sur la viabilité économique des afficheurs qui font appel à ses services.

B.4.2. Il résulte des données précisées dans la requête et dans les annexes que le préjudice invoqué est essentiellement un préjudice de nature financière dont l'ampleur serait

telle, selon la requérante, qu'il pourrait mettre son entreprise en péril et la contraindre à cesser son activité.

B.4.3. Il n'a pas été établi ni dans la requête ni lors des audiences que la modification de la taxe qui aura sans doute pour effet d'augmenter le coût des affiches, aurait pour effet nécessaire et inévitable de provoquer un préjudice grave et irréparable pour les activités économiques de la requérante qui pourrait la conduire à la faillite.

B.4.4. Le risque d'un préjudice grave difficilement réparable, exigé par l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, n'est pas démontré.

Quant au sérieux des moyens

B.5.1. Pour qu'un moyen soit considéré comme sérieux au sens de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, il faut aussi qu'il revête une apparence de fondement au terme d'un premier examen des éléments dont la Cour dispose à ce stade de la procédure.

B.5.2. En l'espèce, en raison de la lecture différente que font les parties de la loi ancienne et par conséquent de la portée de la loi attaquée, la Cour ne pourra apprécier les moyens qu'au terme d'une instruction approfondie qui excède le cadre d'une procédure de suspension.

B.6. La demande de suspension doit être rejetée.

Par ces motifs,

la Cour

rejette la demande de suspension.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 17 décembre 2003.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior