
Numéro du rôle : 244

Arrêt n° 37/90

A R R E T

du 22 novembre 1990

En cause : la demande de suspension des articles 23 et 29 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions économiques et fiscales, introduite le 19 octobre 1990 par les a.s.b.l. "Association des femmes au foyer" et "Thuiswerkende ouder, gezin samenleving".

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents J. SAROT et J. DELVA
et des juges J. WATHELET, D. ANDRE, F. DEBAEDTS,
K. BLANCKAERT et L.P. SUETENS,
assistée du greffier H. VAN DER ZWALMEN,
présidée par le président J. SAROT,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

*

I. OBJET DE LA DEMANDE

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 18 octobre 1990, 1) l'association sans but lucratif "Association des femmes au foyer", dont le siège social est situé à 1040 Bruxelles, avenue Georges Henri, 509, agissant en vertu d'une décision de son conseil d'administration en date du 2 octobre 1990; 2) l'association sans but lucratif "Thuiswerkende ouder, gezin, samenleving", dont le siège social est situé à 2008 Anvers, Lange Beeldekenstraat, 71, agissant en vertu d'une décision de son conseil d'administration en date du 15 octobre 1990; demandent la suspension des articles 23 et 29 de la loi du 20 juillet 1990 portant des dispositions économiques et fiscales (Moniteur belge du 01.08.1990).

Par la même requête sont demandées également :

- 1 - l'annulation des dispositions précitées;
- 2 - la condamnation du Ministre des Finances, sous astreinte, conformément à l'article 1385bis du Code judiciaire, à promulguer un nouvel arrêté royal se substituant à la partie des arrêtés royaux déjà annulée ou suspendue par le Conseil d'Etat;
- 3 - la condamnation de l'Etat belge, en tant qu'employeur, à respecter, sous astreinte, l'arrêt de suspension d'exécution du Conseil d'Etat en date du 25 avril 1990, ayant pour objet l'arrêté royal du 18 décembre 1989.

II. LA PROCEDURE

Par ordonnance du 19 octobre 1990, le président en exercice a désigné les membres du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs D. ANDRE et F. DEBAEDTS ont estimé n'y avoir lieu en l'espèce à application des articles 71 et 72 de ladite loi organique.

Par ordonnance du 25 octobre 1990, la Cour a fixé l'audience pour les débats sur la demande de suspension au 7 novembre 1990.

Cette ordonnance a été notifiée aux requérantes et aux autorités mentionnées à l'article 76, § 4, de la loi organique par lettres recommandées à la poste le 25 octobre 1990 et remises aux destinataires les 26 et 29 octobre 1990.

A l'audience du 7 novembre 1990 :

- ont comparu :
Me Andrée PUTTEMANS, avocat du barreau de Bruxelles, loco Me Louis VAN BUNNEN, avocat du même barreau, pour les requérantes, et Me A. DE BRUYN, avocat à la Cour de cassation, pour le Conseil des ministres, rue de la Loi, 16, 1000 Bruxelles;
- les juges-rapporteurs D. ANDRE et F. DEBAEDTS ont fait rapport, respectivement en français et en néerlandais;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux dispositions des articles 62 et suivants de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, qui concernent l'emploi des langues devant la Cour.

III. LES DISPOSITIONS LEGALES INCRIMINEES

Les dispositions de la loi du 20 juillet 1990 qui font l'objet de la demande d'annulation et de suspension sont ainsi libellées :

art. 23 - L'article 184 du même Code est remplacé par la disposition suivante :

§ 1er. Le précompte professionnel est déterminé suivant les indications des barèmes établis par le Roi.

§ 2. Le Roi peut désigner diverses catégories de contribuables. Pour chaque catégorie, les barèmes sont forfaitaires.

§ 3. Le Roi saisira les chambres législatives immédiatement si elles sont réunies, sinon dès l'ouverture de leur plus prochaine session, d'un projet de loi de confirmation des arrêtés pris en exécution du présent article.

art. 29 - Sont confirmées : les dispositions de l'arrêté royal du 4 mars 1965, d'exécution du Code des impôts sur les revenus, relatives au précompte professionnel, ainsi que les

arrêtés royaux qui, jusqu'à l'entrée en vigueur de la présente loi, ont modifié lesdites dispositions.

IV. EN DROIT

A.1.1. A l'appui de leur demande en annulation, les requérantes tiennent à rappeler qu'en proposant au pouvoir législatif le projet de texte devenu l'article 29, le Ministre des Finances a fait valoir qu'il s'agissait de "lever toute discussion quant à la valeur juridique" des barèmes de précompte professionnel pris jusqu'à présent. Selon les requérantes, le ministre visait implicitement les barèmes annexés aux arrêtés royaux des 27 février et 18 décembre 1989 modifiant, en matière de précompte professionnel, l'arrêté royal du 4 mars 1965 d'exécution du Code des impôts sur les revenus.

Or, ces derniers barèmes ont fait l'objet des requêtes en annulation portées par les deux requérantes devant le Conseil d'Etat et en particulier d'une requête en suspension de l'arrêté royal du 18 décembre 1989.

Le Conseil d'Etat rendit deux arrêts. L'arrêt du 25 avril 1990 suspend l'exécution de l'arrêté royal du 18 décembre 1989 "... en tant que les barèmes qui y sont annexés aboutissent à prélever, à charge des seuls ménages qui ne bénéficient que d'un seul revenu professionnel ou dont le second revenu est inférieur au quotient conjugal, un précompte professionnel supérieur à l'impôt afférent aux revenus profession-

nels sur lesquels le précompte est retenu". L'arrêt du 23 mai 1990 quant à lui annule l'arrêt royal du 27 février 1989 "... en tant que le barème II qui y est annexé aboutit à prélever, à charge des seuls ménages qui ne bénéficient que d'un seul revenu professionnel, un précompte professionnel supérieur à l'impôt afférent aux revenus professionnels sur lesquels le précompte est retenu".

- A.1.2.a. Les parties invoquent trois inconstitutionnalités qui résulteraient, selon elles, de l'article 29 de la loi attaquée.
- A.1.2.b. D'abord, soutiennent-elles, en opérant un "pseudo-rétablissement" des barèmes, l'article 29 viole les articles 6 et 6bis de la Constitution comme l'a déjà constaté le Conseil d'Etat au terme d'une argumentation que les requérantes font leur, sans la rappeler toutefois.
- A.1.2.c. La deuxième inconstitutionnalité avancée contre l'article 29 de la loi du 20 juillet 1990 a trait à la violation prétendue des articles 110, § 1er et 112 de la Constitution en ce qu'il "confirme" un prélèvement excessif par voie de précompte, contraire à l'impôt établi par le législateur. Or, rappellent les requérantes, l'avant-projet de loi avait sur ce point fait l'objet d'un avis négatif de la section de législation du Conseil d'Etat, lequel avait notamment critiqué le principe de la compétence ainsi laissée au Roi d'établir pareils barèmes.

A.1.2.d. La troisième inconstitutionnalité dont les requérantes prétendent convaincre la Cour résulte de ce que l'article 29 tend, selon elles, à paralyser le contrôle de la légalité institué par l'article 107 de la Constitution et à enlever, pour les contribuables, toute garantie d'obtenir le respect du principe d'égalité devant l'impôt consacré par les articles 6, 6bis et 112 de la Constitution.

A.1.3. Quant à l'article 23 de la loi du 20 juillet 1990, les requérantes estiment qu'il doit être annulé non seulement parce qu'il serait contraire aux articles 110 et 192 de la Constitution, mais aussi parce qu'il autorise illégalement, selon elles, le pouvoir exécutif à établir des barèmes de précompte professionnel excédentaire en enlevant aux contribuables le droit de contester leur valeur juridique devant le Conseil d'Etat et d'obtenir ainsi que soit respecté le principe d'égalité consacré par les articles 6 et 6bis de la Constitution.

Pour appuyer leurs prétentions, les parties commentent des extraits des travaux parlementaires et s'appuient sur les arguments de l'avis négatif rendu par le Conseil d'Etat sur l'avant-projet relatif à cette disposition, avis qui, lui non plus, n'a pas été suivi.

A.2.1. En ce qui concerne la suspension de l'article 29 de la loi du 20 juillet 1990, les requérantes estiment que les arrêts obtenus par elles devant le Conseil d'Etat laissent présumer "très sérieusement" l'annulation pure et simple de l'article 29 de la loi du 20 juillet 1990 : le Conseil d'Etat, rappellent-elles, a admis dans son

arrêt du 25 avril 1990, qu'il y avait en l'espèce violation du principe d'égalité.

Le même arrêt, poursuivent les requérantes, a déclaré qu'il n'y a pas seulement un risque de préjudice mais qu'un dommage grave, matériel et moral certain, difficilement réparable, est déjà subi depuis l'année 1989 par les ménages qui ne recueillent qu'un seul revenu professionnel ou dont un des conjoints ne bénéficie que d'un revenu professionnel inférieur au quotient conjugal; l'application dudit article 29 ferait persister la cause du dommage et aggraverait celui-ci chaque jour.

Depuis l'application des barèmes des arrêtés royaux du 27 février 1989 et du 18 décembre 1989, des centaines de milliers de familles -779.000 ménages- subissent chaque mois, quinzaine ou semaine, des prélèvements ou retenues sur leurs rémunérations professionnelles, qui les privent d'une partie de leurs moyens d'existence.

Les sommes ainsi obtenues, le plus souvent à l'insu des intéressés, seront sans doute remboursées mais après de nombreux mois, si pas plusieurs années. De plus, la forme donnée à ces prélèvements illégaux, c'est-à-dire le caractère de précompte professionnel, prive les contribuables lésés de la bonification d'intérêts expressément exclus pour les précomptes excédentaires par l'article 309 du Code des impôts sur les revenus.

A.2.2. En ce qui concerne la suspension de l'article 23 de la loi du 20 juillet 1990, les requérantes estiment qu'étant donné la simultanéité voulue par

le Ministre, de la promulgation des barèmes de précompte professionnel excessifs et la confirmation illégale de ceux-ci, il n'est pas d'autre moyen d'empêcher la répétition d'illégalités déjà commises en 1989 et 1990 et toute nouvelle violation du principe d'égalité des

citoyens devant la loi et spécialement la loi d'impôts, qu'en suspendant l'application de l'article 23 dénoncé.

Sans quoi cela entraînerait pour les contribuables concernés, un préjudice certain qui ne fait que s'aggraver chaque jour, prétendent les requérantes, en leur causant, tant sur le plan matériel que sur le plan moral, un dommage difficilement réparable.

Sur la recevabilité du recours en annulation

- B.1.1. Il résulte de l'article 21 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage qu'une demande de suspension ne peut être introduite que conjointement avec le recours en annulation ou après qu'un tel recours a déjà été introduit. La demande de suspension est, dès lors, subordonnée au recours en annulation.

Il s'ensuit que la question de la recevabilité du recours en annulation, notamment l'existence de l'intérêt légalement requis pour l'introduire, doit être examinée dès l'examen de la demande de suspension.

- B.1.2. L'article 107ter de la Constitution dispose que : "... la Cour peut être saisie par toute autorité que la loi désigne, par toute personne justifiant d'un intérêt ou, à titre préjudiciel, par toute juridiction".

Aux termes de l'article 2, 2°, de la loi spéciale précitée, les recours en annulation peuvent être

introduits "par toute personne physique ou morale justifiant d'un intérêt ...".

Les dispositions précitées exigent donc que la personne physique ou morale requérante établisse un intérêt à agir devant la Cour.

L'intérêt requis existe dans le chef de toute personne dont la situation juridique pourrait être directement et défavorablement affectée par la norme attaquée.

B.1.3. L'objet social de la première requérante, l'a.s.b.l. "Association des femmes au foyer" est d'aider chaque femme à choisir librement d'oeuvrer, si elle le désire, dans son foyer et de soutenir socialement et moralement la femme au foyer". Selon les statuts de la seconde requérante, la v.z.w. "Thuiswerkende ouder, gezin, samenleving", cet objet social peut être atteint notamment par l'examen, l'étude et la représentation des intérêts de ses membres pour la défense de leurs problèmes sociaux, financiers, économiques, juridiques et fiscaux.

Si une association sans but lucratif qui se prévaut d'un intérêt collectif souhaite avoir accès à la Cour, il est d'abord requis que l'objet social de l'association soit d'une nature particulière et, dès lors, distinct de l'intérêt général; que cet objet social soit réellement poursuivi, ce que doivent faire apparaître les activités concrètes de l'association; que l'association fasse montre d'une activité durable, aussi bien dans le passé que dans le présent.

De l'examen limité de la recevabilité du recours en annulation auquel la Cour a pu procéder dans le cadre de la demande de suspension, il apparaît que les requérantes semblent satisfaire à ces conditions.

Sur la demande de suspension

B.2. Aux termes de l'article 20, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989, deux conditions de fond doivent être remplies pour que la suspension puisse être décidée :

- 1° des moyens sérieux doivent être invoqués;
- 2° l'exécution immédiate de la loi attaquée doit risquer de causer un préjudice grave, difficilement réparable.

Les deux conditions étant cumulatives, la constatation qu'une des deux n'est pas satisfaite commande le rejet de la demande de suspension.

Pour l'appréciation de la seconde condition, l'article 22 de la même loi dispose en outre : "La demande contient un exposé des faits de nature à établir que l'application immédiate de la norme attaquée risque de causer un préjudice grave difficilement réparable".

B.3. Les parties requérantes estiment que l'application immédiate des dispositions légales incriminées causera un préjudice grave, tant matériel que moral, difficilement réparable.

Dans leur requête, elles décrivent le préjudice résultant de l'application immédiate de l'article 26 incriminé, comme suit :

"Depuis l'application des barèmes des arrêtés royaux du 27 février 1989 et du 18 décembre 1989, des centaines de milliers de familles - 779.000 ménages comme le reconnaît le Ministre des Finances - (annexe 13, p. 35) - subissent chaque mois, quinzaine ou semaine, des prélèvements ou retenues sur leurs rémunérations professionnelles, qui les privent d'une partie de leurs moyens d'existence.

Les sommes ainsi obtenues, le plus souvent à l'insu des intéressés, seront sans doute remboursées mais après de nombreux mois, si pas plusieurs années. De plus, la forme donnée par la partie adverse à ces prélèvements illégaux, c'est-à-dire le caractère de précompte professionnel, prive les contribuables lésés de la bonification d'intérêts expressément exclus pour les précomptes excédentaires par l'article 309 du C.I.R."

Le préjudice résultant de l'application immédiate de l'article 23 incriminé, est décrit dans la requête comme suit :

"De nouveaux barèmes de précompte professionnel seront certainement promulgués avant la fin de l'année, en raison de l'indexation de tous les montants exprimés en francs du Code des impôts sur les revenus, prévue par la loi du 7 décembre 1988 (article 8).

Etant donné la simultanéité voulue par le Ministre de la promulgation des barèmes de précompte professionnel excessifs et la confirmation illégale de ceux-ci, il n'est pas d'autre moyen d'empêcher la répétition des exactions déjà commises en 1989 et 1990 et toute nouvelle violation du principe d'égalité des citoyens devant la loi et spécialement la loi d'impôts, qu'en suspendant l'application de l'article 23 dénoncé (articles 6 et 6bis de la Constitution).

...

Il n'est aussi nulle part prévu qu'en cas de précompte excédentaire, résultant de l'application

directe des barèmes, un intérêt sera bonifié aux intéressés..."

B.4. Sans qu'il soit besoin de se prononcer sur la question de savoir si le préjudice ainsi décrit est grave et difficilement réparable, la Cour constate que ce préjudice ne peut pas être considéré comme affectant les associations requérantes comme telles; il concerne exclusivement la situation matérielle individuelle de personnes identifiables.

Le préjudice que les parties requérantes, qui sont des associations de membres, subissent comme telles, est un préjudice purement moral qu'elles subissent du fait de l'adoption de dispositions légales contraires aux principes dont la défense forme leur objet social.

Ce préjudice n'est pas difficilement réparable, mais manifestement réparable, puisqu'il peut disparaître par une annulation éventuelle des dispositions attaquées.

B.5. Il n'apparaît pas que l'exécution immédiate du décret risque de causer un préjudice grave difficilement réparable. Dès lors, il n'y a pas lieu d'examiner si les moyens invoqués à l'appui de la demande sont sérieux.

PAR CES MOTIFS,

LA COUR

rejette la demande de suspension des articles 23 et 29 de la loi du 20 juillet 1990.

Ainsi prononcé en français et en néerlandais, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 22 novembre 1990.

Le greffier,

Le président,

H. VAN DER ZWALMEN

J. SAROT