

Numéro du rôle : 4329
Arrêt n° 159/2008 du 20 novembre 2008

A R R E T

En cause : le recours en annulation de la rubrique XXXVII, alinéa 2, 2°, du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux, insérée par l'article 56 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, telle qu'elle a été modifiée par l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007, introduit par la ville de Poperinge et autres.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et M. Melchior, et des juges P. Martens, R. Henneuse, E. De Groot, L. Lavrysen et J.-P. Snappe, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* *

I. *Objet du recours et procédure*

Par requête adressée à la Cour par lettre recommandée à la poste le 5 novembre 2007 et parvenue au greffe le 8 novembre 2007, un recours en annulation de la rubrique XXXVII, alinéa 2, 2°, du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux, insérée par l'article 56 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, telle qu'elle a été modifiée par l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007 (publiée au *Moniteur belge* du 8 mai 2007, troisième édition), a été introduit par la ville de Poperinge, la ville de Nieuport, la commune de Houthulst, le centre public d'action sociale d'Ypres, le centre public d'action sociale de Wervik et le centre public d'action sociale de Koksijde.

Le Conseil des ministres a introduit un mémoire, les parties requérantes ont introduit un mémoire en réponse et le Conseil des ministres a également introduit un mémoire en réplique.

A l'audience publique du 15 juillet 2008 :

- ont comparu :
 - . Me B. Van Dorpe, avocat au barreau de Courtrai, pour les parties requérantes;
 - . Me F. Reard, avocat au barreau de Tongres, pour le Conseil des ministres;
- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

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

II. *En droit*

- A -

Quant à la recevabilité

A.1. Les parties requérantes demandent l'annulation de la rubrique XXXVII, alinéa 2, 2°, du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, inséré par la loi-programme (I) du 27 décembre 2006, modifiée par l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007. Elles font valoir que, par suite de cette modification – la suppression des mots « des zones urbaines définies par l'autorité compétente » - il est introduit un nouveau critère qui est dissocié du souci de revaloriser les quartiers en crise dans les grandes villes, de revitaliser les

zones défavorisées et d'améliorer l'intégration et la cohésion sociale par un meilleur logement, et qui ne renvoie plus qu'à une restriction géographique sur la base des frontières des communes.

A l'appui de leur intérêt, elles font valoir que la disposition attaquée a une incidence directe et défavorable sur l'exercice des activités de service public qui leur ont été confiées, en ce que la disposition les exclut du taux réduit de la TVA dans l'exercice de leurs missions légales et de leurs compétences en matière de logement (social). Elles font également valoir qu'elles sont propriétaires de bâtiments qui sont destinés, après démolition et reconstruction, au logement.

A.2. Le Conseil des ministres conteste la recevabilité du recours en annulation en ce qu'il attaque non seulement la modification de la rubrique XXXVII, alinéa 2, 2°, du tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970, par l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007, mais cette même rubrique dans son ensemble, telle qu'elle a été insérée par l'article 56 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. En effet, le délai pour attaquer la disposition citée en dernier lieu était expiré lorsque les parties requérantes ont introduit leur recours en annulation.

Le Conseil des ministres conteste en outre l'intérêt des parties requérantes à l'annulation de la disposition attaquée. En effet, la simple possession de biens immobiliers ne suffirait pas pour justifier de l'intérêt requis, étant donné que la disposition attaquée peut uniquement être invoquée par les grandes villes énumérées dans les arrêtés royaux des 12 août 2000, 26 septembre 2001 et 28 avril 2005 et que les parties requérantes n'appartiennent pas à ces grandes villes.

A.3. Les parties requérantes observent que la loi-programme du 27 avril 2007 est entrée en vigueur avant l'expiration du délai de six mois prévu pour introduire un recours en annulation de l'article 56 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006. Elles estiment qu'un recours en annulation de l'article 56 aurait, pour cette raison, été vain et sans objet.

Pour le surplus, les parties requérantes répètent que la loi-programme du 27 avril 2007 a créé un nouveau critère : le taux réduit de la TVA n'est plus limité à certains secteurs des villes désignées – limitation qui pouvait peut-être encore résister au contrôle au regard du principe d'égalité -, mais s'applique dorénavant à l'ensemble du territoire de ces villes. Lorsque quelques mots sont supprimés dans une norme, et que cette suppression la rend inconstitutionnelle, ce ne sont pas, selon les parties requérantes, les mots supprimés qui sont inconstitutionnels, mais bien le résultat de cette suppression, c'est-à-dire la norme législative elle-même.

Enfin, les parties requérantes soulignent que le raisonnement du Conseil des ministres en ce qui concerne le défaut d'intérêt a pour conséquence que seuls ceux qui sont privilégiés par la norme pourraient demander son annulation. C'est précisément parce que les parties requérantes sont lésées par la disposition attaquée qu'elles justifient de l'intérêt requis.

A.4. Le Conseil des ministres expose que les parties requérantes étaient d'emblée exclues du taux réduit de TVA parce qu'elles ne figuraient pas parmi les grandes villes énumérées par le Roi. La suppression de la restriction à certaines zones urbaines de ces grandes villes ne modifierait en rien la situation des parties requérantes. Selon le Conseil des ministres, elles contestent le critère de l'appartenance aux grandes villes, mais ce critère avait déjà été instauré par la loi-programme (I) du 27 décembre 2006.

A.5. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution en ce que le taux réduit de TVA est attribué sur la base d'un critère purement géographique sans la moindre référence à des quartiers en crise ou défavorisés. Selon les parties requérantes, il est ainsi créé une différence de traitement injustifiée entre les grandes villes énumérées et les autres zones, qui se voient appliquer un taux supérieur. Il ne serait pas raisonnablement justifié que certaines constructions situées dans les 32 grandes villes nommément désignées donnent automatiquement droit au taux réduit de la TVA de 6 p.c., donc également dans des quartiers très prospères, qui ne sont pas en crise et qui n'ont pas de problème de population défavorisée ou d'intégration sociale, tandis que les propriétaires d'immeubles situés dans des quartiers à problèmes socialement défavorisés d'autres communes qui rencontrent des problèmes d'intégration sociale et de logement n'entrent pas en ligne de compte pour le taux réduit.

A.6. Selon le Conseil des ministres, le but du législateur était de créer de meilleures conditions de vie et d'habitat dans les grandes villes, qui sont un milieu propice à la dégradation, à l'appauvrissement, à la criminalité et à d'autres problèmes qui peuvent affecter tous les quartiers de ces communes. Le stimulant fiscal est limité aux grandes villes qui, en raison de leur densité de population, se caractérisent par des problèmes

urbains comme l'inoccupation, la taudisation et les déclarations d'inhabitabilité. Selon le Conseil des ministres, l'extension du champ d'application de certaines zones urbaines des grandes villes à l'ensemble du territoire de ces mêmes villes n'est pas déraisonnable, vu que la dégradation de bâtiments ne se limite pas à certaines zones urbaines. Les parties requérantes ne seraient pas discriminées du fait que leur situation est tout à fait différente et que leurs difficultés ne sont en rien comparables à celles des grandes villes. En tout état de cause, elles ne démontreraient pas qu'elles se trouvent dans une situation analogue.

A.7. Selon les parties requérantes, l'appréciation du but poursuivi exige qu'il soit donné une justification pour la distinction établie ou que cette justification puisse à tout le moins être déduite de la phase d'élaboration de la norme en question. Or, l'extension du champ d'application du taux réduit de TVA n'est pas justifiée dans les travaux préparatoires et la défense du Conseil des ministres consiste simplement à affirmer, en contradiction avec la prémisse de la disposition législative amendée et sans autre preuve, que la situation des grandes villes énumérées est tout à fait différente de la situation des autres villes et communes et que l'inoccupation, la taudisation et l'inhabitabilité peuvent se manifester n'importe où dans ces communes à risque. Pourtant, l'inoccupation, la taudisation ou l'inhabitabilité ne sont pas une condition à laquelle il faut satisfaire pour pouvoir bénéficier du taux réduit de TVA. Seule la localisation est déterminante. Selon les parties requérantes, le Conseil des ministres n'explique pas pourquoi le taux avantageux devrait également s'appliquer dans les quartiers aisés des grandes villes, ni pourquoi il ne s'applique pas dans d'autres villes et communes.

A.8. Le Conseil des ministres ne conteste pas que sur le territoire des parties requérantes se trouvent sans doute également des habitations insalubres, mais cette situation ne conduirait pas à la même problématique sociale que dans les grandes villes. Si elles estiment néanmoins être confrontées à des problèmes analogues à ceux des grandes villes, rien ne les empêcherait de demander à être également reprises dans la liste des grandes villes.

A.9. Le deuxième moyen est inféré de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution. Selon les parties requérantes, la référence, dans la rubrique attaquée, aux arrêtés royaux des 12 août 2000, 26 septembre 2001 et 28 avril 2005 doit être considérée comme incorporant le contenu des dispositions existantes de ces arrêtés dans la loi fiscale, ce qui implique que les modifications ultérieures de ces arrêtés ne peuvent avoir la moindre incidence sur cette loi fiscale. Si, toutefois, la disposition est interprétée en ce sens que la précision des éléments essentiels de cette réduction d'impôt est laissée au Roi en ce qu'il peut ajouter et retirer des villes et, de ce fait, modifier la base territoriale du taux réduit de TVA, cette disposition violerait les articles 170 et 172 de la Constitution.

A.10. Le Conseil des ministres souligne que l'abaissement du taux de TVA a été instauré par la loi. Dans le cadre de la politique des grandes villes, le Roi a, en exécution de la loi du 17 juillet 2000, par les arrêtés royaux des 12 août 2000, 26 septembre 2001 et 28 avril 2005, déterminé quelles villes entrent en ligne de compte. La condition d'application de la réduction d'impôt découlerait donc de la loi du 17 juillet 2000. Il est uniquement demandé au Roi de fixer la liste des grandes villes. Etant donné qu'il ne Lui est pas demandé de fixer une condition complémentaire pour la réduction d'impôt, la disposition attaquée n'est, à l'estime du Conseil des ministres, pas contraire aux articles 170 et 172 de la Constitution.

- B -

Quant à l'étendue du recours en annulation

B.1.1. L'article 56 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 a inséré une rubrique XXXVII dans le tableau A de l'annexe à l'arrêté royal n° 20 du 20 juillet 1970 fixant les taux de la taxe sur la valeur ajoutée et déterminant la répartition des biens et des services selon ces taux. Cette rubrique est ainsi libellée :

« XXXVII. Démolition et reconstruction de bâtiments dans des zones urbaines

Le taux réduit de 6 p.c. s'applique aux travaux immobiliers et autres opérations énumérées à la rubrique XXXI, § 3, 3° à 6°, ayant pour objet la démolition et la reconstruction conjointe d'un bâtiment d'habitation.

Le bénéfice du taux réduit est subordonné à la réunion des conditions suivantes :

1° les opérations doivent être relatives à un bâtiment d'habitation qui, après l'exécution des travaux, est utilisé, soit exclusivement, soit à titre principal comme logement privé;

2° les opérations doivent concerner un bâtiment d'habitation qui est situé dans une des zones urbaines définies par l'autorité compétente des grandes villes énumérées dans les arrêtés royaux du 12 août 2000, du 26 septembre 2001 et du 28 avril 2005 en exécution de l'article 3 de la loi du 17 juillet 2000 déterminant les conditions auxquelles les autorités locales peuvent bénéficier d'une aide financière de l'Etat dans le cadre de la politique urbaine;

[...] ».

Cette disposition est entrée en vigueur le 1er janvier 2007 (article 58 de la même loi-programme).

B.1.2. L'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007 a, avec effet au 1er janvier 2007, supprimé à l'alinéa 2, 2°, de la rubrique précitée les mots « des zones urbaines définies par l'autorité compétente ».

Les parties requérantes demandent l'annulation de l'alinéa 2, 2°, de la rubrique précitée, modifiée par l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007. En ce que leur recours est dirigé contre l'ensemble de l'alinéa 2, 2°, de la rubrique précitée, celui-ci porte en réalité également sur l'article 56 de la loi-programme (I) du 27 décembre 2006 et doit être rejeté pour cause de tardiveté. Ce constat n'est pas altéré par la circonstance que la disposition citée en dernier lieu a été modifiée avant l'expiration du délai d'introduction d'un recours en annulation contre cette disposition.

Afin de cerner la portée de la disposition attaquée, la Cour peut prendre en compte l'ensemble de l'alinéa 2, 2°, de la rubrique précitée, tel qu'il a été modifié par l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007, mais une éventuelle annulation ne pourrait aller au-delà de la modification apportée par ledit article 132.

Quant à l'intérêt des parties requérantes

B.2.1. Les « grandes villes énumérées dans les arrêtés royaux des 12 août 2000, 26 septembre 2001 et 28 avril 2005 », où est applicable le taux réduit de TVA, sont : Alost, Anderlecht, Anvers, Bruges, Bruxelles, Charleroi, Courtrai, Etterbeek, Forest, Gand, Genk, Hasselt, Ixelles, La Louvière, Liège, Louvain, Malines, Molenbeek-Saint-Jean, Mons, Mouscron, Namur, Ostende, Roulers, Saint-Gilles, Saint-Josse-ten-Noode, Saint-Nicolas, Schaerbeek, Seraing, Termonde, Tournai, Uccle et Verviers.

B.2.2. Par suite de la modification attaquée, le bénéfice du taux réduit est étendu : il peut être appliqué non seulement dans certaines zones urbaines des villes précitées, mais sur l'ensemble du territoire de ces villes. Il suffit par conséquent qu'une habitation soit située dans l'une des villes précitées pour que le taux réduit puisse s'appliquer. En effet, la condition que l'habitation soit située dans une zone urbaine déterminée d'une de ces villes a été supprimée.

B.2.3. Les parties requérantes sont les villes de Poperinge et de Nieuport, la commune de Houthulst et les CPAS d'Ypres, de Wervik et de Koksijde. Elles ne figurent pas au nombre des « grandes villes » mentionnées en B.2.1.

Lorsqu'un avantage est étendu à une plus large catégorie de bénéficiaires que par le passé, ceux qui sont privés de cet avantage justifient d'un intérêt suffisant à l'annulation de cette extension. Le rétablissement du champ d'application plus restreint du taux réduit de TVA, qui serait le résultat de l'annulation de la disposition attaquée, ne priverait pas les parties requérantes de leur intérêt à l'annulation de cette disposition. En effet, en cas d'annulation, les parties requérantes retrouveraient une chance de voir le législateur prendre une disposition nouvelle qui leur serait favorable.

B.2.4. Les parties requérantes justifient dès lors de l'intérêt requis pour demander l'annulation de l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007.

Quant au premier moyen

B.3.1. Le premier moyen est pris de la violation des articles 10 et 11 de la Constitution. Le fait qu'une habitation soit située dans une des « grandes villes » ou dans une autre ville ou commune serait sans pertinence par rapport au but du taux réduit de TVA. En tout état de cause, les travaux préparatoires de l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007 ne justifieraient pas l'extension du champ d'application de ce taux préférentiel.

B.3.2. Il appartient au législateur de fixer le champ d'application des taux d'imposition. Il dispose en la matière d'une marge d'appréciation étendue. Il convient néanmoins d'examiner s'il a respecté le principe d'égalité et de non-discrimination.

B.3.3. Les raisons de l'extension du taux réduit à l'ensemble du territoire des « grandes villes » ne sont pas mentionnées dans les travaux préparatoires de l'article 132 de la loi-programme du 27 avril 2007. Ce constat n'exclut cependant pas qu'un but d'intérêt général fonde l'extension de ce taux. Comme l'observe le Conseil des ministres, l'extension du taux préférentiel vise, comme la mesure originaire, à lutter contre l'inoccupation et la taudisation dans les villes caractérisées par une densité de population élevée, afin d'améliorer les conditions de vie et d'habitat dans ces villes. Il peut raisonnablement être admis que le problème de l'inoccupation et de la taudisation, même si les autres villes et communes y sont également confrontées, présente une autre dimension dans les « grandes villes » et y requiert une réaction plus forte.

Il relève du pouvoir d'appréciation du législateur de concrétiser cette approche, afin de réaliser son objectif en matière de politique urbaine, par un taux réduit de TVA, et de limiter le champ d'application de ce taux à certaines zones urbaines ou de l'étendre à l'ensemble du territoire des « grandes villes ».

Enfin, les parties requérantes ne démontrent pas que le choix des villes mentionnées en B.2.1 aurait été arbitraire.

B.3.4. Le premier moyen n'est pas fondé.

Quant au deuxième moyen

B.4.1. Le deuxième moyen est pris de la violation des articles 170 et 172 de la Constitution. Si la référence, à l'alinéa 2, 2°, de la rubrique XXXVII, aux arrêtés royaux des 12 août 2000, 26 septembre 2001 et 28 avril 2005 a pour conséquence qu'une extension ou une limitation de la liste des « grandes villes » contenue dans ces arrêtés royaux peut modifier le champ d'application du taux réduit de TVA, cette référence porterait atteinte au principe contenu dans les dispositions constitutionnelles précitées selon lequel les éléments essentiels d'une imposition doivent être fixés par le législateur.

B.4.2. Lorsque la portée normative d'une disposition législative est déterminée par référence aux modalités inscrites dans un arrêté royal, cette norme législative doit être interprétée en ce sens qu'il est fait référence à l'arrêté royal tel qu'il était applicable à la date de la sanction et de la promulgation par le Roi du texte de loi adopté par les Chambres législatives. Toute autre appréciation emporterait que le Roi pourrait modifier la portée de la norme législative, ce qui serait incompatible avec le principe général de la hiérarchie des normes juridiques. En outre, la Cour devrait se prononcer sur la constitutionnalité d'une norme législative qui, postérieurement à la modification de l'arrêté royal auquel cette norme se réfère, recevrait une portée normative qui serait différente de celle de la norme au sujet de laquelle la Cour s'est prononcée.

B.4.3. Le législateur ne peut par conséquent être considéré comme ayant habilité le Roi à modifier la liste des « grandes villes » dans lesquelles le taux réduit de TVA peut être appliqué.

B.4.4. Le deuxième moyen n'est pas fondé.

Par ces motifs,

la Cour

rejette le recours.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise, en langue française et en langue allemande, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989, à l'audience publique du 20 novembre 2008.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt