

CONSEIL D'ETAT - RAAD VAN STATE LEGISLATION - WETGEVING L
05-02-1983
Transmis à M. Overgemaakt aan de H.

ROYAUME DE BELGIQUE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Président du Conseil de la Communauté française, le 15 décembre 1982, d'une demande d'avis sur une proposition de décret "créant un Fonds communautaire d'aide aux artistes", a donné le 6 juillet 1983 l'avis suivant, après que la demande eut été déférée aux chambres réunies de la section par décision du Premier Président, prise en application de l'article 85bis des lois sur le Conseil d'Etat, coordonnées le 12 janvier 1973 :

A. OBSERVATIONS QUANT AUX MISSIONS DU FONDS COMMUNAUTAIRE
D'AIDE AUX ARTISTES.

La proposition de décret déposée par Monsieur DEFOSSET et Madame BONIFACE (1) a pour objet, comme l'énonce l'article 1er, de créer un "Fonds communautaire d'aide aux artistes".

L'article 3 définit les deux missions du Fonds : la première est de "fournir une aide financière complémentaire au statut social des artistes"; la seconde est de "donner des avis et faire toutes propositions à l'Exécutif communautaire en vue d'améliorer le statut social des artistes".

Par son objet, la proposition entre dans la compétence de la Communauté, à la condition, du moins, que cet objet soit précisé comme il le sera indiqué ci-dessous.

L'article 4 de la loi spéciale du 8 août 1980 mentionne parmi les matières culturelles placées dans les attributions de la Communauté : "3° les beaux-arts". Ayant compétence pour favoriser le développement des beaux-arts, la Communauté a le pouvoir de prendre les mesures tendant à fournir une aide financière aux artistes, mesures qui peuvent se révéler très utiles, voire indispensables à la création de leurs oeuvres.

.../...

(1) Cons. Comm. fr., sess. 1981-1982, n° 13/1.

L'article 4, 3°, de la loi (du 8 août 1980) reproduit l'article 2, 3°, de la loi du 21 juillet 1971. L'exposé des motifs du projet devenu cette loi du 21 juillet 1971 indique, à propos de la rubrique "beaux-arts", que "la compétence (de la Communauté) comprend entre autres la fixation des conditions d'octroi de subventions, prix et bourses d'études; la création de fonds, académies et de toutes institutions pour l'exercice des beaux-arts ..." (1).

Comme le Conseil d'Etat l'expose dans son avis sur la proposition de décret n° 12 introduite par les mêmes membres du Conseil de Communauté (2), il ressort sans doute des travaux préparatoires de la loi du 21 juillet 1971 et de ceux de la loi (du 8 août 1980) que le "statut social des artistes" reste de la compétence du législateur national. Au surplus, il ressort de l'économie et des travaux préparatoires de la loi (du 8 août 1980) qu'en son ensemble, la "sécurité sociale" reste de la compétence du législateur national (3).

Des dispositions ont été prises pour faire bénéficier les artistes d'un régime de sécurité sociale. Si des artistes exercent leur activité à titre professionnel, sans être engagés dans les liens d'un contrat de louage de travail ou d'un statut, l'arrêté royal du 27 juillet 1967 n° 38 organisant le sta-

.../...

- (1) Rapport fait par M. VAN BOGAERT au nom de la Commission du Sénat, sess. 1970-1971, n° 400, p. 4.
- (2) Proposition de décret "adaptant les droits réservés aux auteurs et compositeurs à la démocratisation de l'accès aux activités culturelles" (Cons. Comm. fr., sess. 1981-1982, n° 12/1).
- (3) Rapport de la Commission du Sénat, doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 434/2, page 125; rapport de la Commission de la Chambre, doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 627/10, pages 60-61 et 70-71.

tut social des travailleurs indépendants leur est applicable (1). Si des artistes exercent leur activité à titre professionnel "sous l'autorité d'une autre personne ... ou selon des modalités similaires à celles d'un contrat de louage de travail", conformément à l'article 2, § 1er, 1°, de la loi du 27 juin 1969 (2), l'arrêté royal du 28 novembre 1969 pris en exécution de cette loi leur est applicable, dans la mesure où il s'agit d'"artistes de spectacles", définis à l'article 3, 2°, de l'arrêté.

Aux termes de l'article 3 de la proposition, le "Fonds a pour mission de fournir une aide financière complémentaire au statut social des artistes". La formule employée crée une équivoque et fait surgir une difficulté au sujet de la compétence de la Communauté. Celle-ci n'a pas le pouvoir de compléter les dispositions organisant le régime de la sécurité sociale des artistes, par des dispositions ayant un même objet. En revanche, la Communauté a le pouvoir de compléter les avantages accordés aux artistes sur base d'un régime de sécurité sociale, en leur allouant des avantages d'une autre nature : prix, subventions, bourses, etc... .

Pour éliminer la difficulté indiquée, il y a lieu de supprimer à l'article 3, les mots "complémentaire au statut social des artistes". En outre, il est souhaitable que le même article précise, fût-ce en citant des exemples, les formes d'aide financière que le Fonds sera chargé de procurer aux artistes.

.../...

(1) Voir les articles 3 et 5 de l'arrêté.

(2) Loi du 27 juin 1969 révisant l'arrêté-loi du 28 décembre 1944 concernant la sécurité sociale des travailleurs.

La seconde mission attribuée au Fonds est de "donner des avis et faire toutes propositions à l'Exécutif communautaire en vue d'améliorer le statut social des artistes". Compte tenu du contexte, l'expression "statut social des artistes" a ici un sens très large : elle vise à la fois le "statut social" au sens strict, statut pour lequel le législateur national reste compétent, et l'aide financière étrangère à ce statut qui peut être accordée par la Communauté. N'ayant qu'un caractère purement consultatif, la compétence du Fonds peut être étendue à des matières pour lesquelles la Communauté n'a pas de pouvoir de décision, et dans cette mesure, elle n'est nullement dépourvue de portée. En effet, il est utile à l'Exécutif de recevoir des avis portant sur l'ensemble des problèmes qui se posent aux artistes dans le domaine social: de tels avis permettent à l'Exécutif, d'une part, de mieux adapter les mesures ayant trait à des objets qui sont de la compétence de la Communauté et, d'autre part, de faire des suggestions à l'autorité nationale pour des mesures qui sont de la compétence de celle-ci.

B. OBSERVATIONS RELATIVES AUX RESSOURCES DU FONDS.

L'article 2 a trait aux ressources du Fonds.

Il porte d'abord que "Le Fonds reçoit une dotation annuelle à charge du budget de la Communauté". Cette première disposition ne soulève pas de difficulté. L'article porte en-

.../...

suite que le Fonds "est alimenté par le produit des montants des droits d'auteur tombés dans le domaine public". Il est nécessaire de rechercher la portée exacte de cette seconde disposition : plus précisément, il importe de déterminer le régime juridique que la proposition tend à instaurer pour les oeuvres qu'elle vise et de définir la nature de la perception que cette proposition tend à imposer. Ensuite, il y aura lieu de vérifier si, et le cas échéant à quelles conditions, l'établissement de cette perception entre dans la compétence de la Communauté.

I. Détermination du système juridique que tend à instaurer la proposition.

Aux termes de l'article 2 de la proposition, la seconde ressource du Fonds est constituée par "le produit des montants des droits d'auteur tombés dans le domaine public". Toutefois, selon la terminologie qui est communément utilisée dans notre pays et qui est la terminologie conforme au système de protection des oeuvres littéraires et artistiques organisé par la loi du 22 mars 1886 (1), ce ne sont pas les "droits d'auteurs" mais les oeuvres qui tombent dans le domaine public. Par oeuvres tombées dans le domaine public, on désigne précisément les oeuvres dont la reproduction, l'exécution ou la représentation publique peut être effectuée par quiconque parce qu'elle n'est plus subordonnée à l'autorisation de l'auteur ou de ses héritiers ou ayants droit, la période durant laquelle l'auteur est protégé par la reconnaissance d'un droit étant venue à expiration (2).

.../...

(1) Loi du 22 mars 1886 sur le droit d'auteur.

(2) Loi du 22 mars 1886, article 2.

Néanmoins il se conçoit parfaitement que le législateur subordonne au paiement d'une somme, soit la reproduction, soit l'exécution ou la représentation publique d'une oeuvre tombée dans le domaine public. Le système a été précisé à maintes reprises et il a été institué dans certains Etats étrangers. Il s'agit du système du "domaine public payant" (1). Celui-ci a pour but que même l'exécution des oeuvres tombées dans le domaine public procure des ressources, qui seront, en tout ou en partie, utilisées au profit des auteurs vivants.

En Italie, le système du domaine public payant a été institué, sous sa forme la plus achevée, par les articles 175 à 179 de la loi du 22 avril 1941, n° 633, relative à la matière (2). Celui qui fait représenter, exécuter ou radio-diffuser une oeuvre dramatique ou une oeuvre musicale tombée dans le domaine public doit verser à l'Etat un droit, dont le montant est fixé par décret (article 175). En ce qui concerne la reproduction des oeuvres littéraires, scientifiques et musicales tombées dans le domaine public, la loi soumet la vente de chaque exemplaire d'une de ces oeuvres à un droit, dont elle fixe elle-même le montant, en faisant une distinction selon l'importance du prix.

En France, la loi du 25 février 1956 a instauré un système qui présente une analogie avec le système italien mais qui diffère de celui-ci dans une mesure importante : il consiste, en effet, à ce qu'à l'expiration de la période pendant laquelle l'auteur est protégé, la loi prolonge la durée du droit

.../...

- (1) Ad. DIETZ. Le droit d'auteur dans la Communauté européenne, spécialement n°s 428-458, Commission des Communautés européennes, Collection études, Série Secteur culturel, Bruxelles, 1978. Voir déjà J. VILBOIS. Du domaine public payant en matière de droit d'auteur, Théorie, pratique et législation comparée, Paris, Sirey, 1929.
- (2) Gazzetta Ufficiale du 16 juillet 1941, voir Ad. DIETZ, op. cit., n° 456.

mais au profit de la "Caisse nationale des lettres" : celle-ci est substituée aux ayants droit de l'auteur (1) (2).

Pour la Belgique, il a lieu de citer la loi du 18 août 1947 relative au Fonds national de la littérature. Aux termes de l'article 1er, le Fonds est créé "en vue de donner, sous toutes ses formes, une aide aux écrivains et aux lettres, soit d'expression néerlandaise, soit d'expression française". Mais en ce qui concerne les ressources du Fonds, la loi ne contient que des dispositions d'une portée beaucoup plus restreinte que celle des dispositions citées plus haut. En effet, la loi établit, presque exclusivement, une "taxe de 1 p.c. sur le produit des ventes de livres faites aux enchères".

La Conférence générale de l'UNESCO a recommandé l'institution d'un domaine public payant (3).

.../...

- (1) Article 6 nouveau inséré par la loi n° 56-202 du 25 février 1956, dans la loi du 11 octobre 1946 créant une Caisse nationale des lettres (J.O. 26 février 1956; Rec. Dalloz-Sirey 1956, Législation, page 103).
- (2) Ce système particulier a été supprimé par la loi de finances de 1976, qui l'a remplacé par un système de perception d'impôts.
- (3) Voir, par exemple, le rapport "sur le domaine public payant", adopté en avril 1982 par un comité d'experts non gouvernementaux convoqués conjointement par les organes directeurs de l'Organisation mondiale de la propriété industrielle (OMPI) et par l'UNESCO, dans la revue "Droit d'auteur", juin 1982, pages 175 à 180.

C'est manifestement un tel système que la proposition de décret tend à instaurer.

II. Détermination de la nature de la perception prévue par la proposition.

Le système du "domaine public payant" peut prendre des formes différentes, notamment selon le fondement juridique que le législateur entend lui donner. Selon une première conception, ce système consiste à faire entrer dans le domaine de l'Etat (1), le droit d'exploiter l'oeuvre à l'expiration de la période de protection de l'auteur. Telle est, par exemple la conception qui a inspiré la proposition de loi déposée le 18 novembre 1926 par MM. CONSTANS et consorts à la Chambre des députés de France. Aux termes de l'article 1er de la proposition, "Les ouvrages des auteurs français morts depuis cinquante ans et plus sont propriété nationale et peuvent être réédités ou représentés par quiconque en fait préalablement la déclaration au Ministère de l'Instruction publique". L'article ajoute, en conséquence, que la réédition ou la représentation donnera lieu au versement au trésor d'une partie de la recette (2).

La volonté des auteurs de la présente proposition de décret est incontestablement de soumettre à la perception d'une somme d'argent l'exécution ou la représentation publique d'oeuvres qui ne sont plus assujetties à un droit d'auteur.

Comme l'observation en a déjà été faite, la proposition emploie l'expression "droits d'auteur tombés dans le

.../...

- (1) Ou, le cas échéant, d'une autre personne de droit public qui serait compétente.
- (2) Journal officiel, doc. parl. Ch. 1926, annexe 3549, page 103. Le texte de la proposition est reproduit par J. VILBOIS, op. cit., pages 505-506.

domaine public" (1). Mais elle le fait pour viser simplement la situation résultant des dispositions actuellement en vigueur. Après l'expiration de la période pendant laquelle l'oeuvre est protégée, elle peut être exécutée ou représentée publiquement par quiconque; selon l'expression constamment employée, l'oeuvre est alors tombée dans le domaine public. Il est exact, comme l'observent les développements de la proposition, que l'exécution ou la représentation publique d'une telle oeuvre ne donne pas lieu, au profit de la Communauté, au versement d'un droit qui lui permettrait "d'aider efficacement les arts et les artistes".

Le texte ne comprend aucune disposition susceptible d'être comprise en ce sens qu'elle aurait pour effet, à l'expiration de la période de protection de l'auteur, de substituer un droit d'exploitation de l'oeuvre par la Communauté au droit antérieur de l'auteur, de ses héritiers ou de ses ayants droit. Les développements de la proposition n'expriment en aucune manière une telle conception.

Dès lors, si la proposition a pour objet d'imposer le versement d'une somme d'argent en cas d'exécution ou de représentation publique d'une des oeuvres visées, cette somme ne constitue pas le prix d'un service rendu par un organe de la Communauté ou par un agent dépendant directement ou indirectement de celle-ci. Il ne ressort aucunement de la proposition que l'exécution ou la représentation de l'oeuvre serait soumise à l'autorisation d'un tel organe ou agent. Semblable régime d'autorisation ne se concilierait pas avec l'économie de la proposition, laquelle, comme l'observation en a été faite, ne tend pas à rendre la Communauté titulaire d'un droit sur l'oeuvre.

1) Article 4 et développements.

.../...

La somme dont la perception est prévue par la proposition n'est pas la contrepartie d'un avantage procuré par une autorité publique ou un de ses agents. Elle ne peut dès lors être considérée comme une "redevance", ni comme une "taxe rémunératoire".

La perception prévue a donc la nature d'un impôt au sens strict. En effet, elle a trait à un prélèvement qui serait rendu obligatoire par le décret dans les cas déterminés par celui-ci et qui ne trouverait pas de contrepartie dans un avantage accordé par la Communauté. L'impôt dont il s'agit aurait simplement un caractère particulier au point de vue de sa destination : par dérogation à la règle générale de la non-affectation des recettes, il serait destiné à l'alimentation des ressources du Fonds communautaire d'aide aux artistes.

En conclusion, pour l'application de l'article 2 de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, la perception indiquée ne peut être considérée comme une "recette non fiscale" liée à l'exercice de la compétence prévue à l'article 4 de la loi spéciale de réformes institutionnelles.

La compétence de la Communauté pour établir une telle perception doit donc être vérifiée par rapport aux dispositions relatives à son pouvoir de taxation.

III. Observations relatives au pouvoir de taxation de la Communauté.

La Communauté a incontestablement le pouvoir d'établir des impôts, mais sous réserve de restrictions, dont il est nécessaire de déterminer la portée.

.../...

Il est utile de reproduire les termes de l'article 110, § 2, de la Constitution, tel que cet article a été révisé le 29 juillet 1980 :

"Aucun impôt au profit de la communauté ou de la région ne peut être établi que par un décret ou une règle visée à l'article 26bis.

La loi détermine, relativement aux impositions visées à l'alinéa précédent, les exceptions dont la nécessité est démontrée".

En son alinéa 1er, l'article 110, § 2, énonce deux règles générales : tout comme la Région, la Communauté peut lever des impôts; ceux-ci doivent être établis par un décret.

En son alinéa 2, l'article 110, § 2, habilite le législateur à apporter des exceptions à l'alinéa 1er, sans exiger qu'il le fasse par une loi votée à la majorité spéciale.

Il ressort de plusieurs passages concordants des travaux préparatoires de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution, que dans cette disposition se trouve inclus le pouvoir, pour le législateur, d'apporter des restrictions au pouvoir de taxation des Communautés et des Régions, en vue de "se réserver une matière fiscale propre".

Lors de la discussion de la proposition de révision de l'article 110 à la Commission de la Chambre des Représentants, "divers intervenants attirent l'attention sur le fait que l'autonomie fiscale des communautés et des régions peut être restreinte ou mise à néant par une loi" (1); d'autres

.../...

(1) Rapport fait par MM. SUYKERBUYK et VAN CAUWENBERGHE au nom de la Commission de révision de la Constitution et de réformes institutionnelles, Ch. 10, sess. extr. 1979, n° 8/4°, page 3.

membres se demandent "si l'équilibre dont on tire argument et qui est nécessaire dans tout Etat fédéral ne serait pas suffisamment garanti par l'insertion dans la loi, de la liste des matières imposables qui sont attribuées aux communautés et aux régions" (1). A ces objections, le Premier Ministre "répond que l'idée de la fiscalité propre s'est développée et qu'elle se concrétise à présent" et que "Dès lors, il est normal que l'Etat crée une sorte de mécanisme à l'égard des autres niveaux de pouvoir de manière à se réserver une matière fiscale propre" (2). D'une part, M. PERSOONS (3) et, d'autre part, M. DIEGENANT (4) avaient déposé des amendements tendant à la suppression de l'alinéa 2 de l'article 110, § 2, afin d'empêcher que le législateur pût apporter des restrictions au pouvoir de taxation des Communautés et des Régions; ces amendements ont été rejetés par la Commission de la Chambre des Représentants (5).

A la séance publique de la Chambre des Représentants du 22 juillet 1980, le Premier Ministre déclare inadmissible un système où, à la fois, l'Etat, les Communautés et les Régions seraient entièrement libres de taxer toutes les matières imposables. Il affirme avec insistance que, pour prévenir

.../...

(1) Doc cité, p. 3.

(2) Doc. cité, p. 4.

(3) Doc. Ch. 10, sess. extr. 1979, n° 8/2°, I.

(4) Doc. Ch. 10, sess. extr. 1979, n° 8/2°, IV.

(5) Rapport cité, pp. 5-6.

cette situation, il est nécessaire d'instituer un mécanisme régulateur. Il précise que : "La loi doit être ce mécanisme régulateur et (qu') elle doit pouvoir déterminer quelle matière imposable est réservée à l'Etat" (1). Le Ministre fait à nouveau cette considération, à deux reprises, dans des discussions qu'il a, d'une part, avec MM. PERSOONS, DEFOSSET, CLERFAYT et MORDANT et, d'autre part, avec MM. SCHILTZ et VAN GREMBERGEN (2); ces membres de la Chambre des Représentants avaient, les uns et les autres, déposé des amendements qui tendaient soit à réduire soit à supprimer le pouvoir du législateur national d'apporter des restrictions à la compétence fiscale des Communautés et des Régions; ces amendements sont rejetés (3).

A la séance publique du Sénat du 28 juillet 1980, le Premier Ministre insiste à nouveau sur la nécessité d'un mécanisme régulateur, qui permette au législateur de réserver à l'autorité nationale des matières imposables déterminées (4). Critiquant l'alinéa 2 de l'article 110, § 2, en projet, M. LAGASSE craint qu'en matière fiscale, l'autonomie accordée d'une main par l'autorité nationale ne soit reprise par celle-ci de l'autre main. C'est pourquoi il propose la suppression de l'alinéa 2; l'amendement qu'il présente à cet effet est repoussé (5).

.../...

- (1) Ann. parl. Ch. sess. 1979-1980, séance du 22 juillet 1980, p. 2707.
- (2) Loc. cit. p. 2708 et 2709.
- (3) Loc. cit. pp. 2705-2713.
- (4) Ann. parl. Sénat, sess. 1979-1980, séance du 28 juillet 1980, pp. 2650-2651.
- (5) Loc. cit. pp. 2657-2658.

Dans les travaux préparatoires de la loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, on trouve, à de nombreuses reprises, le rappel de la règle par laquelle le Constituant a entendu réserver au législateur national certaines prérogatives l'autorisant à limiter le pouvoir de taxation des Communautés et des Régions. On trouve également dans ces travaux préparatoires des précisions sur la manière dont la règle est susceptible d'être mise en oeuvre.

Le projet de loi contient, en son article 13, § 2, une disposition (1) portant que "Les Conseils (de communauté ou de région) ne sont pas autorisés à percevoir des centimes additionnels aux ... impôts et perceptions de l'Etat (autres que ceux qui sont énumérés dans le texte)" (2). L'exposé des motifs souligne que "cette disposition n'empêche aucunement les Conseils, se prévalant de la compétence fiscale générale dont ils disposeront après la modification des articles 110, 111 et 113 de la Constitution, de percevoir des impôts ...", mais il ajoute cette importante restriction : "sur des matières n'étant pas frappées d'un impôt ou d'une perception de l'Etat" (3).

Lors de la discussion du projet par la Commission de la Chambre des Représentants, il a été relevé à plusieurs reprises que les Communautés et les Régions ne peuvent exercer leur pouvoir de taxation que sur des matières qui ne sont pas soumises à un impôt de l'Etat. Analysant les diverses formes que pourra prendre la fiscalité propre des Régions et des Communautés, le Premier Ministre indique notamment : "... Faisant usage de la compétence fiscale générale

.../...

(1) Disposition devenue l'article 12, § 2, de la loi.

(2) Doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 619/1, page 29.

(3) Doc. cité, p. 7.

dont elles seront investies après la modification des articles 110, 111 et 113 de la Constitution, les Régions et les Communautés pourront également lever des impôts sur des matières qui ne font pas l'objet d'une imposition ou d'une perception de l'Etat" (1). Le Premier Ministre a renouvelé cette déclaration en conclusion de la discussion générale (2).

A la Commission du Sénat, un membre observe que les dispositions relatives au pouvoir de taxation des Communautés et des Régions, qui sont contenues dans l'article 110, § 2, en projet, sont rédigées en des termes fort semblables à ceux qui étaient employés par l'article 110 du texte originel de la Constitution à propos du pouvoir de taxation des provinces et des communes. Des avis divergents s'expriment, au sein de la Commission, au sujet de l'étendue du pouvoir que l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution réserve au législateur national en ce qui concerne l'exercice par les Régions et les Communautés de leur compétence fiscale (3). Conformément à ce qui avait déjà été dit par un membre de la Commission (4), le Ministre des Réformes institutionnelles souligne à plusieurs reprises que si l'article 110, § 2, alinéa 2, reproduit dans une large mesure une formule utilisée par le texte originel de la Constitution, cette disposition constitue une disposition nouvelle, qui doit être comprise conformément à la volonté du Constituant de 1980. Or, fait valoir le Ministre, selon les travaux préparatoires du nouvel article 110 de la Constitution et notamment selon le

.../...

- (1) Rapport fait par M. KNOOPS et M. VAN ELEWYCK au nom de la Commission de la revision de la Constitution et des réformes institutionnelles, doc. parl. Ch., sess. 1979-1980, n° 619/13, p. 20.
- (2) Doc. cit. p. 29.
- (3) Rapport fait par M. EGELMEERS et M. WALTNIEL au nom de la Commission de la revision la Constitution et de la réforme des institutions doc. parl. Sénat, sess. 1979-1980, n° 504, pp. 7-9.
- (4) Doc. cité, p. 7.
- (5) Rapport, p. 9 et 13.

rapport de la Commission de la Chambre relatif à la proposition de révision, "la signification de l'article 110 est la suivante : "les Régions et les Communautés ont une compétence fiscale générale en vertu de la Constitution elle-même" (article 110, § 2, alinéa 1er). "Toutefois, ajoute le Ministre, la loi peut déterminer les matières sur lesquelles les Communautés et les Régions ne peuvent pas percevoir d'impôts" (article 110, § 2, alinéa 2) (1).

Le Ministre des Réformes institutionnelles conclut que le projet de loi respecte les principes fondamentaux indiqués là où "il prévoit ... en son article 12, que par dérogation à la compétence fiscale générale, les Communautés et les Régions ne peuvent pas percevoir d'impôts sur des matières qui font l'objet d'un impôt national". Le Ministre considère donc que, sur base de l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution, le législateur national peut écarter le pouvoir de taxation des Communautés et des Régions, soit par une disposition apportant directement une restriction à ce pouvoir, soit par une disposition soumettant à un impôt national une matière déterminée. C'est ce que confirme une déclaration complémentaire du Ministre : "... les Régions et les Communautés peuvent percevoir des impôts sur des matières qui ne font pas l'objet d'un impôt national, et ce, en vertu de leur compétence fiscale générale" (2).

Les considérations développées par le Premier Ministre à la Commission de la Chambre des Représentants et par le Ministre des Réformes institutionnelles à la Commission du Sénat n'ont pas été contestées par les membres

.../...

(1) Doc. cité p. 14.

(2) Doc. cité p. 14.

de la majorité. On peut donc légitimement en conclure que ceux-ci ont voté la loi ordinaire de réformes institutionnelles en entendant lui donner la portée qui avait été définie par le Premier Ministre et le Ministre des Réformes institutionnelles.

Plusieurs auteurs sont d'avis, que sur la base des dispositions actuellement en vigueur, les Communautés et les Régions ne peuvent pas établir un impôt sur une matière déjà soumise à un impôt de l'Etat. On peut citer M. F. AMERIKX, M. J. SCHOLSEM (2) et M. J.-M. VAN BOL (3).

EN CONCLUSION.

A. En ce qui concerne son objet, la proposition est de la compétence du Conseil de Communauté, du moins dans les limites indiquées plus haut. Le texte définissant la mission du Fonds (article 3) devrait être amendé de manière à indiquer que celui-ci n'est pas chargé d'accorder des avantages ayant les caractères de ceux qui sont accordés sur la base d'un régime de sécurité sociale, mais d'allouer des avantages d'une autre nature.

B. En ce qui concerne les ressources du Fonds (article 2) :

.../...

- (1) Eigen fiscaliteit van de Gemeenschappen en de Gewesten, Réflexions offertes à Paul SIBILLE, n°s 24-26, Bruxelles, Bruylant, 1981;
- (2) "L'impact de la réforme des institutions sur les finances publiques et la fiscalité", Ann. Dr. 1981, pp. 249-263, spécialement pp. 260-261.
- (3) Politique économique et pouvoir régional, p. 116, Louvain-la-Neuve, CIACO, 1982.

I. Le texte devrait être amendé de manière à traduire exactement l'intention des auteurs de la proposition qui est de soumettre à la perception d'un droit l'exécution ou la représentation publique des oeuvres littéraires ou musicales tombées dans le domaine public.

II. La disposition constitutionnelle aux termes de laquelle aucun impôt ne peut être établi que par la loi est comprise en ce sens que le législateur doit lui-même déterminer l'assiette et le montant de l'impôt et qu'il peut donner une habilitation au pouvoir exécutif exclusivement pour régler des objets distincts de ces éléments essentiels de l'impôt.

Pour satisfaire à l'article 110, § 2, alinéa 1er, de la Constitution, le Conseil de Communauté doit déterminer lui-même l'assiette et le taux du droit.

Pour satisfaire à l'article 110, § 2, alinéa 2, de la Constitution, le Conseil de Communauté doit déterminer l'assiette de l'impôt de telle sorte qu'elle soit différente de l'assiette d'un impôt de l'Etat (1).

(1) Il y aura lieu d'avoir égard à la taxe sur la valeur ajoutée applicable aux "prestations de services qui ont pour objet l'organisation de conférences, de concerts, de spectacles ou de divertissements", en vertu de l'arrêté royal n° 20, confirmé par la loi du 27 mai 1971 (Annexe constituée par le tableau A n° XXVIII).
Mais une distinction est susceptible d'être faite entre, d'une part, les prestations de services ainsi visées et, d'autre part, l'exécution ou la représentation publique d'oeuvres appartenant à une catégorie déterminée.

Les chambres réunies étaient composées de

Messieurs : P. TAPIE, président de chambre, président
G. BAETEMAN, président de chambre,
Ch. HUBERLANT,
J. NIMMEGEERS, conseillers d'Etat,
J. BORRET,
P. FINCOEUR,
P. DE VISSCHER,
S. FREDERICQ, assesseurs de la
L. MATRAY, section de législation,
J. GIJSSELS,
Mesdames : S. VAN AELST, greffier,
R. DERoy, greffier assumé.

Les rapports ont été présentés par Mme J. DE KOSTER-MANNENS
et M. P. CHARLIER, auditeurs.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

S. VAN AELST.

P. TAPIE.