ROYAUME DE BELGIQUE.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

_ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _ _

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre Président de l'Exécutif de la Communauté française, le 14 juillet 1992, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas trois jours, sur un avant-projet de décret "instituant une taxe sur les discothèques", a donné le 16 juillet 1992 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

I. Comme l'a déjà fait observer le Conseil d'Etat, section de législation, dans son avis L. 18.806/1/2 des 23 et 24 novembre 1988 sur un projet de loi spéciale relative au financement des Communautés et des Régions, il faut distinguer, d'une part, la compétence fiscale "complémentaire et limitée" des Communautés qui constitue un mode dérivé de financement de celles-ci, dont le fondement constitutionnel est l'article 59bis, § 6, et, d'autre part, la compétence fiscale propre qui leur est attribuée par l'article 110, § 2, de la Constitution, qui porte ce qui suit :

> "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".

Le projet de décret tend à instaurer une taxe sur les discothèques proportionnelle à la surface commerciale exploitée. Un tel impôt n'est pas visé par la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, et relève par conséquent de la fiscalité propre des Communautés. La présente observation générale sera donc limitée à l'examen de la portée de l'article 110, § 2, de la Constitution et des conséquences qui peuvent en être tirées en ce qui concerne la conformité du projet à cette disposition.

Il convient d'emblée de relever que ni la Constitution ni la loi n'ont attribué aux Communautés française et flamande un territoire. L'article 59bis de la Constitution, en ses paragraphes 4 et 4bis, définit les champs d'application respectifs des décrets réglant les matières culturelles et l'enseignement, l'emploi des langues et les matières personnalisables.

Force est de constater qu'aucune disposition constitutionnelle ne définit le champ d'application des décrets pris sur la base de l'article 110, § 2, pas plus d'ailleurs que de ceux qui sont relatifs à la fiscalité complémentaire et limitée résultant de l'application de l'article 59bis, § 6. Par ailleurs, l'article 110, § 2, alinéa 1er, ne requiert aucune loi d'exécution, de sorte qu'il ne peut recevoir une interprétation selon laquelle il serait, soit vide de sens, soit impossible à appliquer à défaut d'une intervention du législateur.

Pour donner une portée concrète à ladite disposition, il faut nécessairement conclure qu'elle autorise les Communautés à prélever des impôts sur tout le territoire national. Rien ne permet toutefois d'affirmer que le Constituant, en 1980, a voulu que les Communautés exercent en fait un pouvoir fiscal illimité. A cet égard, l'alinéa 1er de l'article 110, § 2, ne peut être lu indépendamment de l'alinéa 2 qui permet au législateur, par une loi votée à la majorité simple, de limiter ce pouvoir.

La loi ordinaire du 9 août 1980 de réformes institutionnelles, en son article 12, § 2, d'abord, la loi

du 23 janvier 1989 portant application de l'article 110, § 2, de la Constitution ensuite, ont ainsi limité ratione materiae la compétence fiscale des Communautés et des Régions. L'article unique de cette dernière loi est en effet rédigé comme suit :

> "Dans les cas non prévus par l'article 11 de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, les Conseils ne sont pas autorisés à lever des impôts dans les matières qui font l'objet d'une imposition par l'Etat, ni à percevoir des centimes additionnels aux impôts et perceptions au profit de l'Etat, ni à accorder des remises sur ceux-ci".

De la même façon, le législateur est habilité à limiter ratione loci le pouvoir fiscal des Communautés, une telle limitation étant difficilement envisageable dans le cas des Régions qui, elles, ont un territoire fixé par l'article 2 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles et l'article 2, § 1er, de la loi spéciale du 12 janvier 1989 relative aux institutions bruxelloises.

Toutefois, il faut bien constater qu'à ce jour le législateur n'a pas limité territorialement le champ d'application des décrets des Communautés française et flamande instaurant une fiscalité propre.

II. Telle qu'elle est conçue par le décret en projet, la taxe sur les discothèques ne frappera que ceux de ces établissements qui sont situés en région de langue française.

Dès lors que l'Exécutif de la Communauté française n'entend pas actuellement faire usage de tous les pouvoirs qui lui sont constitutionnellement reconnus, se pose la question de savoir si le projet ne méconnaît pas le principe d'égalité devant la loi (article 6 de la Constitution) et plus particulièrement le principe d'égalité devant l'impôt (article 112 de la Constitution).

Il n'est pas douteux que l'exonération des discothèques situées en région de langue néerlandaise peut s'appuyer sur des critères objectifs justifiant cette différence de traitement, puisque les habitants de cette région ne bénéficient, en principe, pas de l'exercice de ses compétences matérielles par la Communauté française. S'agissant de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, la question apparaît plus délicate en raison du fait que la Communauté française exerce ses compétences dans cette région.

L'article 59bis de la Constitution ne vise cependant que certaines institutions bruxelloises, et non des individus, et ce, pour le motif qu'il n'existe pas de sous-nationalité à Bruxelles, ses habitants ne pouvant, en droit, être qualifiés de francophones ou de néerlandophones, alors que les habitants de la région unilingue française relèvent incontestablement de la Communauté française, et d'elle seule.

Compte tenu des différences objectives qui peuvent être constatées entre les habitants des régions unilingues précitées et de la région bilingue de Bruxelles-Capitale, il

appartiendra au Conseil de la Communauté française d'apprécier si celles-ci sont de nature à justifier la limitation du champ d'application territorial du décret en projet.

III. Le projet instaure, d'une part, une taxe sur les immeubles où s'exercent régulièrement des activités de danse et, d'autre part, une taxe sur la mise à disposition de meubles ou immeubles lorsque celui qui dispose de ce bien y exerce des activités de danse.

Dans un souci de cohérence, et en raison de la nature différente de ces deux taxes, il s'imposerait que deux régimes bien distincts soient établis tenant compte des spécificités de la taxe sur la mise à disposition. Il faut noter, à titre d'exemple, que les articles 5, 8, alinéa 3, 9, § 1er, et 17 du projet ne peuvent s'appliquer à la fois à l'une et à l'autre de ces taxes.

Le projet doit être fondamentalement revu en ce sens.

IV. 1. La division des articles en paragraphes ne se justifie pas lorsque ceux-ci ne comportent qu'un seul alinéa.

L'observation vaut pour les articles 3, 4, 5, 32, 35, 37, 38, 39 et 40 du projet.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 2.

La définition du terme "discothèque" gagnerait à être précisée, notamment en ce qu'elle vise, d'une part les activités connexes aux activités de danse, d'autre part "les exploitations généralement quelconques".

En outre, les mots "à des fins commerciales" doivent être remplacés par les mots "dans un esprit de lucre".

Article 4.

1. La notion de "surface commerciale exploitée" étant fondamentale pour la détermination de l'article de l'impôt, doit être précisée.

2. Le début du paragraphe 1er, devenant l'alinéa 1er, doit s'écrire de la manière suivante :

"Art. 4. Le montant de la taxe due par les redevables visés à l'article 3, alinéa 1er, est fixé ...".

3. Il faut écrire "F" en toutes lettres.

L'observation vaut également pour les articles 35, 38, 40, 41, 42 et 44.

Article 6.

1. L'alinéa 1er est inutile puisque la règle qu'il porte est répétée et précisée à l'alinéa 2.

2. L'article 6 doit être rédigé comme suit :

"Art. 6. Un arrêté de l'Exécutif adapte chaque année ... à venir dans la même proportion que l'évolution de l'indice des prix à la consommation entre le mois de juin de l'année précédente et le mois de juin de l'année en cours.

Le montant ainsi obtenu est adapté à la dizaine ...".

Articles 7 et 9.

Bien que ces articles soient inspirés des dispositions de la loi du 13 juillet 1987 relative aux redevances radio et télévision qui ne prévoient qu'une déclaration au début de la détention de l'appareil de radio ou de télévision, et une notification lors de la cessation de cette détention, il semble, suivant l'article 9, § 1er, alinéa 2, du projet que le redevable devra, en outre, faire annuellement une déclaration.

Il ne semble pas justifié d'accomplir chacune de ces formalités pour l'une et l'autre des taxes instituées par le projet. Ces dispositions doivent être revues en tenant compte des spécificités de ces taxes.

Article 7.

1. Les deux premiers alinéas doivent être intervertis.

2. A l'alinéa 2, devenant l'alinéa 1er, les mots "En particulier" doivent être omis, et le texte doit préciser le moment auquel le redevable doit fournir les renseignements indiqués.

3. L'alinéa 1er, devenant l'alinéa 2, doit être introduit par les mots "En outre".

Article 8.

1. Cet article vise uniquement l'année 1992. Les mots "la première période imposable" figurant à l'alinéa 1er doivent, dès lors, être remplacés par "1992".

2. L'alinéa 3 constitue un des exemples de ce que le régime prévu pour les discothèques, au sens usuel du terme, ne peut être appliqué sans adaptation à la taxe visant la mise à disposition de biens meubles ou immeubles. Dans ce dernier cas, l'activité ne peut n'être qu'occasionnelle si bien qu'il ne sera pas possible, au 15 décembre 1992, de prévoir ce que sera le montant total de la taxe due pour cette année.

Article 9.

1. Il résulte du paragraphe 1er qu'aucun redevable ne paiera le montant de la taxe tel qu'il est fixé par l'article 4 du projet. S'il se conçoit que des versements anticipés justifient une réduction de l'impôt dû, il n'en va pas de même lorsque le versement est effectué à la date où il est obligatoire.

Les auteurs du projet doivent opter entre un système de réduction pour versement anticipé et un système de majoration pour versement tardif.

2. Au paragraphe 2, les mots "ou sa dénomination" doivent être ajoutés après les mots "son nom".

Article 10.

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quelle serait, en l'espèce, l'utilité de cette disposition.

Article 14.

Les visites domiciliaires constituant une matière réservée à la loi (article 10 de la Constitution), il faut remplacer les mots "dans les limites fixées par la loi" par les mots "à l'exception des lieux constitutifs d'un domicile au sens de l'article 10 de la Constitution".

Article 17.

Sous réserve de l'observation générale III, il faut remplacer les mots "des lois fiscales aux faits en litige" par les mots "du présent décret".

Article 19.

A l'exception du paragraphe 1er, alinéa 1er, cette disposition est dépourvue de toute pertinence, compte tenu de la nature de l'impôt instauré par le projet.

En ce qui concerne plus particulièrement le paragraphe 1er, alinéa 2, cette disposition excède la compétence de la Communauté.

Le paragraphe 1er, alinéa 2, et le paragraphe 2 doivent, en conséquence, être omis.

Article 22.

Il serait plus simple de remplacer les mots "l'entremise d'un des services, administrations, sociétés, associations, établissements ou organismes" par les mots "l'effet de l'article 19".

Article 23.

Le texte doit être revu afin de préciser que seule l'application du présent décret est visée.

Article 28.

La référence à l'article 24 doit être remplacée par une référence à l'article 26.

Article 32.

Au paragraphe 1er, 2°, le Conseil d'Etat n'aperçoit pas quelle est l'hypothèse visée puisqu'aucune procédure de réclamation n'est prévue par le projet.

Article 35.

Au paragraphe 4 (devenant l'article 4), il convient de lire "de l'alinéa 3" au lieu de "du paragraphe 3" et de supprimer les mots "ci-dessus".

Article 36.

L'accroissement d'impôt prévu par cette disposition s'analyse en une amende administrative dont l'instauration échappe à la compétence de la Communauté.

Selon la jurisprudence de la Cour d'arbitrage, les Conseils de Communauté et de Région ne peuvent sanctionner leurs dispositions qu'au moyen de peines prévues par le Livre Ier du Code pénal (voyez Cour

d’arbitrage, 23 décembre 1987, arrêt n° 44, 17 mars 1988, arrêts n^{os} 50 et 51, et 11 mai 1989, arrêt n° 11/89).

L’article 40 appelle la même observation.

Article 38.

Au paragraphe 1er (qui devient l’alinéa 1er), le mot "ci-avant" doit être omis.

Article 45.

Il n’appartient pas à la Communauté de prévoir l’application des articles 66 et 67 du Code pénal.

Article 46.

Les mots ", modifiée par les lois des 22 décembre 1969 et 25 juin 1975," sont inutiles et doivent être omis.

Article 47.

La Communauté n’est pas compétente pour régler la responsabilité du paiement des amendes (voyez Cour d’arbitrage, arrêt n° 44, du 23 décembre 1987).

La chambre était composée de

Messieurs : J.-Cl. GEUS, conseiller d'Etat, président,

M. HANOTIAU, conseillers d'Etat,
P. HANSE,

Madame : J. GIELISSEN, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. J. JAUMOTTE, référendaire adjoint.

LE GREFFIER, LE PRESIDENT,

J. GIELISSEN. J.-Cl. GEUS.