

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 mobilophones", 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 mobilophones due par les propriétaires, les possesseurs et ceux qui ont la disposition permanente ou habituelle de ces appareils. 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 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 mobilophones ne frappera que les personnes domiciliées dans la 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 personnes domiciliées 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.

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 4, 9, 32, 35, 37, 38, 39 et 40 du projet.

2. Il faut introduire chaque élément d'une énumération par 1^o, 2^o, 3^o, etc, et non par a), b), c), ou par des tirets.

OBSERVATIONS PARTICULIERES.

Article 2.

Au 3^o, mieux vaut écrire : "... à bord d'un véhicule à moteur soumis à l'obligation de l'immatriculation".

.../...

Article 3.

1. Au paragraphe 1er, il faut remplacer le mot "il" par "elle".

2. Au paragraphe 2, alinéa 1er, il faut écrire : "L'exploitant du réseau de télécommunications publiques".

3. Le paragraphe 2, alinéa 2, prévoit une amende administrative dans le cas où un exploitant d'un réseau de télécommunications ne transmet pas les renseignements nécessaires pour que la taxe puisse être perçue.

La Communauté n'est pas compétente pour imposer des amendes administratives. L'objectif poursuivi par cette disposition doit être atteint par d'autres voies, telle l'imposition de sanctions pénales ou l'instauration d'un régime de responsabilité solidaire du paiement de la taxe.

En tout état de cause, compte tenu des problèmes que peut susciter l'un ou l'autre système, la section de législation devra être consultée sur le texte concrétisant l'option retenue par les auteurs du projet.

.../...

Article 4.

1. Au paragraphe 1er, a), la lettre "F" doit être remplacée par le mot "francs".

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

2. Au paragraphe 1er, b), les mots "sub.a, ci-dessus" doivent être remplacés par "au 1°".

3. Le texte du paragraphe 2 serait mieux rédigé comme suit :

"§ 2. La taxe n'est pas due pour un mobilophone fixe placé à bord d'un véhicule exclusivement affecté à un service de police, à un service de lutte contre l'incendie ou à un service d'ambulance, ou à bord d'un véhicule utilisé comme moyen de locomotion personnel par un grand invalide de la guerre ou par un infirme".

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, § 2, du projet, que le redevable devra en outre faire annuellement une déclaration.

Au surplus, il n'est pas prévu de notification de la cessation de la détention.

Le système retenu devrait être réexaminé par les auteurs du projet en tenant compte de la nature de la taxe prévue.

.../...

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. A l'alinéa 2, le mot "ou" doit être remplacé par les mots "soit, à défaut".

Article 9.

Au paragraphe 1er, qui devient l'alinéa 1er, les mots "§§ 3 et 5" doivent être remplacés par les mots "alinéas 3 et 5".

.../...

Au paragraphe 2, qui devient l'alinéa 2, les mots "ou sa dénomination" devraient être ajoutés après les mots "son nom".

Au paragraphe 3, qui devient l'alinéa 3, les mots "du § 2" doivent être remplacés par les mots "de l'alinéa 2";

Au paragraphe 5, qui devient l'alinéa 5, les mots "du § 4" doivent être remplacés par les mots "de l'alinéa 4".

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, 2º, 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'alinéa 4), il convient de lire "de l'alinéa 3" au lieu de "du § 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), les mots "ci-avant" doivent 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).

BV.

- 15 -

L. 21.691/2/V.

DV.

- 15 -

L. 21.691/2/V.

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.

.../...