

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 "établissant une cotisation de solidarité à charge des distributeurs", a donné le 17 juillet 1992 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES.

1. Le projet de décret instaure un fonds destiné à financer des organismes publics ou privés exerçant leurs activités dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision. Il impose aux distributeurs, c'est-à-dire aux personnes qui exploitent un réseau de radiodistribution ou de télédistribution, et aux gestionnaires d'une société de distribution, le paiement d'une "cotisation de solidarité" fixée à 1000 francs "par point de raccordement situé en région de langue française" et faisant l'objet d'un abonnement à un réseau de télédistribution.

La question se pose de savoir, si, au regard de l'article 6 de la Constitution et du principe de l'égalité des citoyens, le rattachement des critères de détermination de la cotisation à la seule région de langue française est conforme à la Constitution.

Il convient d'observer que la cotisation est due par le distributeur quel que soit l'emplacement de son siège social ou d'exploitation. Le seul critère de la détermination de la cotisation est un fait matériel à savoir un point de raccordement à un réseau de télédistribution. Ce fait matériel est aisément localisable. Si, en région de langue française, cette localisation ne prête à aucune difficulté par rapport à la compétence de la Communauté française, il en va tout autrement dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale. En effet, il est impossible dans cette dernière région de rattacher un fait matériel tel qu'un raccordement à un réseau de télédistribution à l'une ou à l'autre Communauté.

.../...

Il existe ainsi une différence objective entre les situations existant dans la région de langue française et la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

Il appartiendra à l'Exécutif et au Conseil de la Communauté française d'apprécier si cette différence est de nature à justifier la limitation du champ d'application territorial du décret en projet.

2. L'avant-projet de décret établissant une cotisation de solidarité à charge des distributeurs crée, en son article 2, un fonds dénommé "Fonds de l'audiovisuel". Ce fonds est doté de la personnalité juridique et est géré et représenté par l'Exécutif. Il a pour mission de financer des organismes d'intérêt public, dont la Radio télévision belge de la Communauté française, ou privés exerçant leurs activités dans le domaine de la radiodiffusion et de la télévision. En vertu de l'article 3 de l'avant-projet, le fonds est alimenté en 1992 par les cotisations à charge des personnes qui, selon l'article 1er, exploitent un réseau de radiodistribution ou de télédistribution ou qui sont les gestionnaires d'une société de distribution. L'article 4 qualifie cette cotisation de cotisation de solidarité.

Selon l'exposé des motifs, cette cotisation serait un prélèvement parafiscal constitutif d'une rétribution au sens de l'article 113 de la Constitution.

L'article 113 de la Constitution dispose comme suit :

.../...

"Hors les provinces, les polders et les waterin-gues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 26bis, aucune rétribution ne peut être exigée des citoyens qu'à titre d'impôt au profit de l'Etat de la Communauté, de la Région, de l'agglomération, de la fédération de communes, ou de la commune".

La cotisation créée par le projet de décret serait ce que d'aucuns appellent des prélèvements parafiscaux, c'est-à-dire des prélèvements imposés d'autorité en vertu d'une législation non fiscale et destinés à alimenter un organisme public en dehors des dépenses générales de l'autorité. L'exemple généralement cité est celui des cotisations de sécurité sociale. Ce type de prélèvement se distingue des redevances notamment en ce qu'il ne constitue pas la rémunération d'un service prêté par l'autorité auquel le citoyen a librement recours.

La distinction entre l'impôt, au sens de l'article 110 de la Constitution, et la rémunération, au sens de l'article 113 de la Constitution, est tenue, ainsi que le Conseil d'Etat l'a relevé (1).

S'il est vrai qu'en général le produit de l'impôt n'est pas affecté à des dépenses déterminées, une telle

(1) Avis sur un projet devenu l'arrêté royal n° 36 du 30 mars 1982 fixant pour les appointés et les salariés du secteur public et privé une cotisation spéciale et temporaire à charge des isolés et des familles sans enfants, Pasin. 1982, p. 352.

affectation n'est pas pour autant nécessairement exclusive de la notion d'impôt (1).

La détermination du caractère véritable de la cotisation visée par le projet de décret est importante car, aux termes de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales, celles-ci sont "exemptes de toutes contributions au profit de l'Etat ainsi que de toutes impositions établies par les provinces, les communes ou toute autre personne de droit public". Comme plusieurs sociétés de télédistribution sont des associations intercommunales, elles ne pourraient pas faire l'objet d'un impôt créé par la Communauté, alors qu'elles pourraient être astreintes au paiement de cotisations.

Selon l'exposé des motifs,

"la diffusion, par les entreprises de télédistribution, des programmes de télévision et de radio subventionnés par la Communauté française, constitue indubitablement un lien économique entre celles-ci et les organismes chargés de la réalisation de ces programmes".

Le lien économique ainsi évoqué est ténu et ne permet pas de donner à la cotisation de solidarité la qualification de rétribution au sens de l'article 113 de la Constitution.

(1) Avis de la section de législation sur un avant-projet de décret de la Région wallonne sur la protection et l'exploitation des eaux potabilisables, Doc. C.R.W. session 1989-1990, n° 151/1, p. 44.

Par ailleurs, le fonds auquel les cotisations sont dues n'est en rien organisé par le projet de décret. Son régime juridique est très lacunaire et il ne satisfait pas aux exigences de l'article 9, alinéa 2, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles. Selon cette disposition, le décret doit régler la composition, la compétence, le fonctionnement et le contrôle des organismes auxquels il accorde la personnalité juridique. La personnalité juridique accordée au fonds par le décret en projet n'est pas une garantie d'autonomie de ce fonds puisque, selon l'article 2, celui-ci est géré et représenté par l'Exécutif, qu'il exerce sa mission sous l'autorité de l'Exécutif et selon les affectations déterminées par l'Exécutif.

Il appartient à l'Exécutif et au Conseil de la Communauté de prendre attitude : soit il s'agit de créer un impôt et, en ce cas, l'objection précitée tirée de l'article 26 de la loi du 22 décembre 1986 relative aux intercommunales doit être immédiatement soulevée, soit il s'agit de mettre en place un véritable système de cotisations à verser à un fonds qui doit être organisé de manière explicite, conformément à l'article 9 de la loi spéciale du 8 août 1980, et doté de réelles compétences. Le lien nécessaire entre l'activité des redevables de la perception et l'affectation des ressources ainsi prélevées doit être significatif. Il appartiendra à l'exposé des motifs de le faire ressortir clairement.

.../...

BV.

- 7 -

L. 21.693/2/V.

.../...

OBSERVATIONS PARTICULIERES.Article 2.

1. Il convient de viser avec plus de précision les critères d'affectation des recettes du fonds ainsi que les bénéficiaires visés à l'alinéa 3 en harmonisant la terminologie du projet avec celle du décret du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel.

2. A titre subsidiaire, il ne s'indique pas de mentionner la modification subie par la loi spéciale du 8 août 1980.

Article 3.

Compte tenu des explications fournies par le délégué de l'Exécutif, le texte suivant est proposé :

"Art. 3. Le Fonds de l'audiovisuel est alimenté :

- 1° en 1992, par la cotisation à charge des redevables qui ont leurs activités en tout ou en partie en région de langue française, calculée de la manière indiquée à l'article 4;
- 2° par les versements, legs ou donations faits par les personnes de droit public ou privé."

.../...

Toutefois, le projet ne précise pas à quel moment sera fixé le nombre de raccordements, alors que ce nombre évolue sans cesse au fil du temps.

Si les auteurs du projet entendent fixer ce nombre à la fin de l'année 1992, la cotisation ne pourra être versée qu'en 1993 et le fonds ne pourra donc être alimenté qu'à ce moment-là. En revanche, si l'intention était de fixer le nombre de points de raccordement à la date de l'entrée en vigueur du projet, il conviendrait d'exprimer explicitement cette intention.

Article 4.

1. Compte tenu de l'article 1er de l'avant-projet, les mots "de solidarité" sont superflus et doivent être omis.

2. Selon l'alinéa 2 de cette disposition, il semble que, contrairement à ce que donne à penser l'article 3, la cotisation ne serait pas due uniquement en 1992, mais le sera pour chaque période de neuf ans visée par le décret précité du 17 juillet 1987 sur l'audiovisuel.

Il convient d'harmoniser ces deux dispositions.

.../...

Article 7.

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).

Article 12.

A l'alinéa 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.

Articles 13 et 16.

Les articles 13 et 16 doivent être revus. En effet, ils ne font pas apparaître, avec toute la clarté requise, d'une part, le sort des autorisations en cours en cas de non-paiement de la cotisation et, d'autre part, le sort des autorisations octroyées ou prolongées après l'entrée en vigueur du décret en projet.

.../...

Article 15.

La référence aux articles 6, 8, 10 et 11 doit être remplacée par une référence aux articles 6 et 9.

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.