

ROYAUME DE BELGIQUE

— — — — —

AVIS DU CONSEIL D'ETAT

— — — — —

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre des vacations, saisi par le Ministre du Budget, des Finances et de la Fonction publique de la Communauté française, le 8 août 1997, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant création du Service de perception de la redevance radio et télévision de la Communauté française", a donné le 25 août 1997 l'avis suivant :

OBSERVATIONS GENERALES

I. Le présent projet a fait l'objet d'une première demande d'avis le 15 avril 1997. Dans son avis L. 26.331/9 du 21 mai 1997, la section de législation avait fait savoir que cette demande était prématurée, le décret en projet excédant la compétence de la Communauté française tant que les conditions mises par l'article 5bis, § 5, alinéa 1er, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, pour la perception par les Communautés de la redevance radio et télévision, n'étaient pas remplies, à savoir un accord commun des Communautés.

Un accord de coopération concernant la perception de la redevance radio et télévision a été conclu entre les Gouvernements des Communautés flamande, française et germanophone. L'approbation de cet accord par le Conseil de la Communauté française fait l'objet du projet de décret, soumis à l'avis du Conseil d'Etat simultanément au présent projet (L. 26.854/2/V).

Dans son avis L. 26.331/9 donné le 21 mai 1997, le Conseil d'Etat avait toutefois jugé utile de formuler, dès ce moment, les deux observations suivantes :

"1. Selon les fonctionnaires délégués, l'intention est d'utiliser, pour faire fonctionner l'organisme, une partie du personnel de l'ancien Service de Radio-télévision redevances de Belgacom (1), que le Gouverne-

(1) Ce personnel a été transféré à l'Institut belge des postes et des télécommunications par l'arrêté royal du 3 avril 1997 portant des mesures relatives au transfert de certains agents de Belgacom à l'autorité fédérale en application de l'article 3, § 1er, 6°, de la loi du 26 juillet 1996 visant à réaliser les conditions budgétaires de la participation de la Belgique à l'Union économique et monétaire européenne.

ment fédéral mettra, moyennant paiement, à la disposition de la Communauté.

Cette mise à disposition de personnel requiert la conclusion, avec l'Etat fédéral, d'un accord de coopération en vue, notamment, de préciser les modalités de l'exercice du pouvoir hiérarchique sur les agents concernés et de régler celles relatives aux remboursements des rémunérations.

2. Suivant les articles 5 et 6 du texte soumis au Conseil d'Etat, les recettes de l'impôt communautaire seraient directement versées à la Communauté et n'apparaîtraient, dès lors, pas dans les comptes de l'organisme; par contre, ce dernier comptabiliserait, en dépenses, les remboursements des sommes indûment perçues sans, pour cela, disposer de ressources.

Si ce système devait être maintenu, la dotation devrait couvrir également les remboursements des sommes indûment perçues et cette partie de la dotation devrait être enregistrée en recettes du compte des opérations relatives à l'impôt communautaire."

Force est de constater qu'il n'a pas été tenu compte desdites observations, le projet n'ayant subi aucune modification par rapport à celui ayant fait l'objet de la première demande d'avis.

Le Conseil d'Etat ne peut dès lors que les réitérer.

II. L'article 13 prévoit l'entrée en vigueur du projet à la date du 1er janvier 1997.

Or, il se fait que l'accord de coopération entre la Communauté française, la Communauté flamande et la

.../...

Communauté germanophone relativement à la perception de la redevance radio et télévision, dont l'approbation est prévue par le projet de décret faisant l'objet de l'avis L. 26.854/2/V, entre en vigueur seulement à la date du 1er avril 1997 (article 3 de l'accord). Avant cette date, les Communautés n'ont dès lors aucune compétence pour percevoir elles-même ladite redevance, conformément à l'article 5bis de la loi du 16 janvier 1989 relative au financement des communautés et des Régions.

L'article 13 de l'avant-projet de décret ne peut, par conséquent, fixer une date d'entrée en vigueur antérieure au 1er avril 1997.

OBSERVATIONS PARTICULIERES

Article 1er

Le Conseil d'Etat n'aperçoit pas l'utilité de définir les notions figurant dans cet article. Il y a dès lors lieu de l'omettre.

La numérotation des autres articles doit être revue en conséquence.

.../...

Article 2 (devenant l'article 1er)

1. Il convient de supprimer la division en paragraphes. En effet, un article ne se divise en paragraphes que lorsqu'au moins l'un de ceux-ci comprend plusieurs alinéas.

Cette observation vaut aussi pour l'article 7.

2. Mieux vaut rédiger les deux premiers alinéas comme suit :

"Article 1er Il est institué, sous la dénomination «Service de perception de la redevance radio et télévision de la Communauté française» un organisme d'intérêt public doté de la personnalité juridique, ci-après dénommé «le Service». Son siège est établi à Namur.

Le Service est classé dans la catégorie A visée à l'article 1er de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public. Les dispositions de cette loi sont applicables pour autant qu'il n'y soit pas dérogé par le présent décret."

2. L'alinéa 3 doit être omis. Ainsi que le Conseil d'Etat l'a déjà observé à plusieurs reprises, il n'appartient en effet pas au Conseil, par le biais du décret, de s'immiscer dans le fonctionnement interne du Gouvernement, conformément aux articles 68, 69 et 83, § 3 de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

.../...

3. Il est proposé de rédiger l'alinéa 4 comme suit :

"Le Service succède aux droits et obligations du Service Radio-Télévision Redevance de BELGACOM en ce qui concerne la perception de la redevance radio et télévision, visée par l'article 5bis de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, localisée dans la région de langue française, ci-après dénommée "la redevance".".

Article 3 (devenant l'article 2)

1. Il faut remplacer la numérotation "1.", "2.", etc., par "1º", "2º", etc.

Cette observation vaut pour également pour les articles 5, 6 et 9.

2. Au 1º, il y a lieu d'écrire :

"1º d'assurer la perception de la redevance et d'en verser directement le produit à la Communauté française;".

3. Au 3º, selon les fonctionnaires délégués, le service percevra l'impôt communautaire pour le compte de la Communauté, mais en son nom propre. Les actions en justice,

.../...

notamment, seront introduites par ou contre le Service. La mission de ce dernier dépassera dès lors la simple gestion d'un contentieux.

Le 3^o serait dès lors mieux formulé comme suit :

"3^o d'exercer, en son nom propre et pour le compte de la Communauté, les droits et obligations, les contraintes et les actions en justice, tant en demandant qu'en défendant, relatifs à la redevance;".

4. Le 4^o appelle l'observation suivante :

Cette disposition habilite le Ministre des Finances à arrêter les formalités à accomplir par le demandeur d'exonération.

Les articles 20, 68, 69 et 87, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles s'opposent à ce que le législateur décrétal attribue directement le pouvoir réglementaire ou certaines missions d'exécution à un ministre. Il appartient en effet au pouvoir exécutif de régler le fonctionnement et l'organisation de ses services. La disposition doit être revue en conséquence.

.../...

Article 4 (devenant l'article 3)

1. Le paragraphe 1er, autorise le Gouvernement de la Communauté française à déterminer tout mode d'établissement et de perception de la redevance radio et télévision autre que l'enrôlement. Il prévoit également que le régime de perception organisé par la loi du 13 juillet 1987 et ses arrêtés d'exécution reste d'application tant que le Gouvernement de la Communauté française n'en aura pas disposé autrement.

En vertu de l'article 170 de la Constitution, l'instauration d'un impôt nécessite l'intervention directe du législateur compétent, non seulement pour imposer l'obligation fiscale en tant que telle, mais également pour en déterminer les éléments essentiels. Il appartient au législateur compétent de fixer le principe de l'impôt, d'en déterminer l'assiette et d'en régler la perception. Cette compétence du législateur ne peut être déléguée au pouvoir exécutif, du moins en ce qui concerne les éléments essentiels que sont l'assiette et le tarif d'imposition (1).

(1) Avis L. 23.765/8, donné le 8 novembre 1994, sur un avant-projet d'ordonnance de la Région de Bruxelles-Capitale "portant modification de l'arrêté royal du 8 mars 1989 créant l'Institut bruxellois pour la Gestion de l'Environnement, confirmé par l'article 41 de la loi du 16 juin 1989 portant diverses réformes institutionnelles" (p. 24). Voyez aussi l'avis L. 24.009/2, donné le 6 janvier 1995, sur un avant-projet de loi "portant diverses dispositions fiscales" (pp. 8 et 9 et les références citées en note n° 1).

Seules les mesures de moindre importance, sans répercussion sur la dette des contribuables, comme le mode de déclaration, la notification des cotisations, les mesures relatives au contrôle et à la perception, peuvent être déléguées au Roi (1).

Par ailleurs, l'article 5 bis, § 2, de la loi spéciale du 16 janvier 1989 relative au financement des Communautés et des Régions, dispose que "le législateur fédéral est compétent pour fixer le taux d'imposition, la base d'imposition et les exonérations" de la redevance radio et télévision.

Il s'ensuit que l'article 4 du projet ne peut, sans violer les dispositions précitées, permettre au Gouvernement de fixer les modes d'établissement de l'impôt communautaire en question, cette compétence appartenant à la loi pour ce qui est du taux d'imposition et de la base d'imposition et au décret pour le surplus.

En ce qui concerne la délégation faite au Gouvernement de fixer des modes de perception de l'impôt autre que l'enrôlement, il a été expliqué par les délégués du Ministre que le Gouvernement pourrait décider d'avoir recours à un mode de perception moins lourd que l'enrôlement, telle que l'invitation à payer l'impôt, et n'utiliser l'enrôlement qu'à l'égard des contribuables récalcitrants. Cette mesure

(1) Avis L. 21.858/8, donné le 6 octobre 1992, sur un avant-projet de loi "relative à la création du Fonds pour la production et la protection des végétaux et des produits végétaux" (p. 14).

n'ayant aucune répercussion sur la dette des contribuables, la délégation peut être maintenue.

En conclusion, l'article 4, § 1er (devenant les alinéas 1er et 2), du projet peut être maintenu dans sa rédaction actuelle, sous réserve de supprimer les mots "L'établissement et".

2. Le paragraphe 2 paraît inutile et peut être omis.

Articles 5 et 6
(devenant les articles 4 et 5)

Il est renvoyé à l'observation générale n° I.

Article 7 (devenant l'article 6)

Il y a lieu de rappeler que dans un organisme d'intérêt public de catégorie A, la gestion est confiée au Gouvernement. Les fonctionnaires dirigeants, à qui le Gouvernement peut déléguer certains pouvoirs de gestion journalière si la loi organique le prévoit, sont soumis à son autorité hiérarchique. Il n'y a pas de raison de déroger à ce principe. Le texte de la disposition doit être revu en conséquence.

.../...

Article 9 (devenant l'article 8)

1. Il est renvoyé à l'observation générale n° I.

2. En ce qui concerne le 4°, il doit être entendu qu'il ne peut être recouru à du personnel contractuel que dans les hypothèses prévues par l'article 2 de l'arrêté royal du 26 septembre 1994 fixant les principes généraux du statut administratif et pécuniaire des agents de l'Etat, applicables au personnel des services des Communautés et des Régions et des Collèges de la Commission communautaire commune et de la Commission communautaire française ainsi qu'aux personnes morales de droit public qui en dépendent.

Article 10 (devenant l'article 9)

L'article 10 du projet autorise le Gouvernement à "attribuer la qualité d'officier de police judiciaire aux agents statutaires chargés de la constatation des infractions à la loi du 13 juillet 1987 relative à la redevance radio et télévision, ainsi qu'aux arrêtés pris en exécution de ceux-ci (lire : celle-ci)".

L'article 11, alinéa 3, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que dans les limites des compétences des Communautés et des Régions, "les décrets peuvent : 1° accorder la qualité d'agent ou d'officier de police judiciaire aux agents assermentés du Gouvernement de Communauté ou de

.../...

Région ou d'organismes ressortissant à l'autorité ou au contrôle du Gouvernement de Communauté ou de Région".

Par ailleurs, selon la Cour de cassation, "la qualité d'officier de police judiciaire n'appartient aux personnes chargées d'un service public que si une disposition légale la leur confère expressément." (1).

Le Gouvernement n'est donc pas compétent pour attribuer la qualité d'officier de police judiciaire à ses agents.

Il est dès lors proposer de rédiger l'article 10 (devenant l'article 9) comme suit :

"Art. 9 La qualité d'officier de police judiciaire est attribuée aux agents statutaires chargés de la constatation des infractions à la loi du 13 juillet 1987 relative à la redevance radio et télévision, ainsi qu'aux arrêtés pris en exécution de celle-ci."

Article 11 (devenant l'article 10)

L'accord de coopération conclu entre les différentes Communautés produit ses effets le 1er avril 1997.

(1) Cass., 13 octobre 1952, Rec., 1953, p. 57. Voyez aussi, FRANCHIMONT M., Manuel de procédure pénale, Liège 1989, p. 211.

Il s'ensuit que les Communautés sont sans pouvoir pour percevoir la redevance radio et télévision avant cette date.

Indépendamment de toute autre considération, le Ministre des Finances ne saurait, dès lors, être autorisé à conclure une convention relative à la perception de ladite redevance pour une période antérieure au 1er avril 1997.

Article 11 (nouveau)

Il convient d'insérer, entre l'article 11 et l'article 12 du projet, un nouvel article 11 rédigé comme suit :

"Art. 11 A l'article 1er, A, de la loi du 16 mars 1954 relative au contrôle de certains organismes d'intérêt public, les mots «Service de perception de la redevance radio et télévision de la Communauté française» sont insérés à leur place dans l'ordre alphabétique.".

Article 12

Il est renvoyé à l'observation générale n° II.

La chambre était composée de

Messieurs	R. ANDERSEN,	président de chambre,
	P. HANSE,	conseillers d'Etat,
	P. QUERTAINMONT,	
	F. DELPEREE,	assesseurs de la
	J.-M. FAVRESSE,	section de législation,
Madame	M. PROOST,	greffier.

Le rapport a été présenté par M. L. DETROUX, auditeur adjoint.
La note du Bureau de coordination a été rédigée par M. C. NIKIS,
référéndaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRESIDENT,

M. PROOST

R. ANDERSEN