

Numéro du rôle : 2126
Arrêt n° 117/2002 du 3 juillet 2002

A R R E T

---

*En cause* : la question préjudicielle concernant l'article 17, § 1er, de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, posée par la Cour d'appel de Bruxelles.

La Cour d'arbitrage,

composée des présidents M. Melchior et A. Arts, et des juges L. François, P. Martens, R. Henneuse, M. Bossuyt, L. Lavrysen, A. Alen, J.-P. Snappe et E. Derycke, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Melchior,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

\*

\* \*

### *I. Objet de la question préjudicielle*

Par arrêt du 31 janvier 2001 en cause de l'a.s.b.l. Association belge des éditeurs de journaux contre la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour d'arbitrage le 5 février 2001, la Cour d'appel de Bruxelles a posé la question préjudicielle suivante :

« L'article 17, § 1er, de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, en ce qu'il établit un impôt à la charge de la RTBF, Radio-Télévision belge de la Communauté française et de RTL-TVI, ne viole-t-il pas les articles 10 et 11 de la Constitution lus en combinaison avec l'article 170 de celle-ci, dès lors que cette disposition de la loi du 6 février 1987 confie au Roi le soin de déterminer les modalités selon lesquelles une partie des revenus bruts provenant de la publicité commerciale peut être affectée à la presse écrite en tant que compensation forfaitaire de la perte de revenus due à l'introduction de la publicité commerciale à la radio et à la télévision, alors que les articles 10, 11 et 170 de la Constitution impliquent que tous les contribuables à l'impôt ne peuvent voir celui-ci établi que conformément à l'article 170 de la Constitution qui garantit, sans exception, à tout citoyen qu'il ne sera pas soumis à un impôt sans que celui-ci ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue ? »

### *II. Les faits et la procédure antérieure*

L'a.s.b.l. Association belge des éditeurs de journaux a cité la RTBF ainsi que la s.a. T.V.I. (RTL-TVI) devant le Tribunal de première instance de Bruxelles, formulant diverses demandes dont certaines mettent en cause le système selon lequel une partie des revenus bruts de la publicité commerciale diffusée par ces deux chaînes peut être versée à la presse écrite. Ce transfert compense forfaitairement la perte de revenus due à l'introduction de la publicité commerciale à la radio et à la télévision. Ce système est organisé par les articles 17 et 18 de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision. Il fait l'objet annuellement d'arrêtés d'exécution pris par la Communauté française. La question s'est posée de savoir quelle est la qualification juridique qui doit être donnée à cette compensation. En degré d'appel, la Cour d'appel de Bruxelles a considéré qu'il s'agissait d'un impôt et elle a posé à la Cour la question préjudicielle précitée.

### *III. La procédure devant la Cour*

Par ordonnance du 5 février 2001, le président en exercice a désigné les juges du siège conformément aux articles 58 et 59 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage.

Les juges-rapporteurs ont estimé qu'il n'y avait pas lieu de faire application des articles 71 ou 72 de la loi organique.

La décision de renvoi a été notifiée conformément à l'article 77 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 6 mars 2001.

L'avis prescrit par l'article 74 de la loi organique a été publié au *Moniteur belge* du 13 mars 2001.

Des mémoires ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, place Surllet de Chokier 15-17, 1000 Bruxelles, par lettre recommandée à la poste le 12 avril 2001;
- la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), dont le siège est établi à 1040 Bruxelles, boulevard Auguste Reyers 52, par lettre recommandée à la poste le 18 avril 2001;
- l'a.s.b.l. Association belge des éditeurs de journaux, dont le siège est établi à 1070 Bruxelles, boulevard Paepsem 22, boîte 7, par lettre recommandée à la poste le 19 avril 2001.

Ces mémoires ont été notifiés conformément à l'article 89 de la loi organique, par lettres recommandées à la poste le 2 mai 2001.

Des mémoires en réponse ont été introduits par :

- le Gouvernement de la Communauté française, par lettre recommandée à la poste le 1er juin 2001;
- la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF), par lettre recommandée à la poste le 1er juin 2001;
- l'a.s.b.l. Association belge des éditeurs de journaux, par lettre recommandée à la poste le 1er juin 2001.

Par ordonnances du 6 février 2001 et du 20 mars 2001, la Cour a complété le siège respectivement par les juges L. Lavrysen et A. Alen.

Par ordonnances du 28 juin 2001 et du 30 janvier 2002, la Cour a prorogé respectivement jusqu'aux 5 février 2002 et 5 août 2002 le délai dans lequel l'arrêt doit être rendu.

Par ordonnance du 13 juillet 2001, la Cour a déclaré l'affaire en état et fixé l'audience au 19 septembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 18 juillet 2001.

A l'audience publique du 19 septembre 2001 :

- ont comparu :
  - . Me A. Joachimowicz *loco* Me A. Berenboom, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;
  - . Me H. Mackelbert et Me P. Levert, avocats au barreau de Bruxelles, pour la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF);
  - . Me R. Hardy *loco* Me F. Glansdorff, et Me D. Lagasse, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Association belge des éditeurs de journaux;
- les juges-rapporteurs P. Martens et A. Alen ont fait rapport;
- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Par ordonnance du 23 octobre 2001, le président M. Melchior a soumis l'affaire à la Cour réunie en séance plénière.

Par ordonnance du 14 novembre 2001, la Cour a rouvert les débats et a fixé l'audience au 5 décembre 2001.

Cette ordonnance a été notifiée aux parties ainsi qu'à leurs avocats, par lettres recommandées à la poste le 15 novembre 2001.

A l'audience publique du 5 décembre 2001 :

- ont comparu :

. Me A. Joachimowicz *loco* Me A. Berenboom, avocats au barreau de Bruxelles, pour le Gouvernement de la Communauté française;

. Me H. Mackelbert et Me P. Levert, avocats au barreau de Bruxelles, pour la Radio-Télévision belge de la Communauté française (RTBF);

. Me R. Hardy *loco* Me F. Glansdorff, et Me D. Lagasse, avocats au barreau de Bruxelles, pour l'a.s.b.l. Association belge des éditeurs de journaux;

- les juges-rapporteurs P. Martens et A. Alen ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;

- l'affaire a été mise en délibéré.

La procédure s'est déroulée conformément aux articles 62 et suivants de la loi organique, relatifs à l'emploi des langues devant la Cour.

#### IV. *En droit*

- A -

##### *Mémoire du Gouvernement de la Communauté française*

A.1. L'intervenant estime qu'il convient tout d'abord de se demander si la contribution prévue par l'article 17, § 1er, de la loi du 6 février 1987 constitue un impôt. Il invite la Cour à compléter la question pour que ce problème soit inclus dans son examen.

##### *Mémoire de la RTBF*

A.2. La RTBF, intimée devant le juge *a quo*, fait observer que la question de la qualification juridique des prélèvements effectués à sa charge a été débattue tant devant le tribunal que devant la Cour d'appel : l'Association belge des éditeurs de journaux (A.B.E.J.) faisait valoir, dans un premier temps, qu'il s'agissait d'une cotisation parafiscale et, dans un second temps, d'une redevance, tandis que la RTBF soutenait qu'il s'agissait d'un impôt. La question a été tranchée par l'arrêt du 3 janvier 2001 : il s'agit d'un impôt. La seule question que doit trancher la Cour est de savoir si la disposition en cause viole les articles 10 et 11, lus en combinaison avec l'article 170, de la Constitution.

A.3. Invoquant la doctrine, un avis de la section de législation du Conseil d'Etat (*Doc.*, Conseil de la Communauté française, S.E. 1995, n° 10/2) ainsi que les arrêts de la Cour n<sup>os</sup> 64/95, 21/97 et 32/2000, la RTBF conclut que la réponse à la question posée ne peut être qu'affirmative.

*Mémoire de l'Association belge des éditeurs de journaux*

A.4. L'intervenante, appelante devant le juge *a quo*, considère, en se fondant sur la doctrine, que le prélèvement imposé au profit de la presse écrite ne peut être considéré comme un impôt. Analysant l'arrêt de la Cour n° 21/97, et soulignant les différences entre le prélèvement litigieux et celui qui était en cause dans cet arrêt, elle indique que, dans la présente espèce, le Gouvernement de la Communauté française ne dispose d'aucune liberté puisqu'il est tenu de répartir, dans son intégralité, le montant des compensations collectées. Au contraire, dans l'hypothèse traitée par l'arrêt n° 21/97, le Roi n'était pas tenu de rétrocéder l'intégralité des sommes provenant de la participation au Fonds pour le service universel de télécommunications.

A.5. L'intervenante considère que les compensations litigieuses ne peuvent s'analyser que comme un prélèvement parafiscal en ce qu'elles réalisent un mécanisme de solidarité, comme l'avait admis le jugement rendu en première instance. Elles peuvent également être considérées comme une redevance. L'intervenante analyse les caractéristiques de celle-ci, se référant notamment aux arrêts n°s 32/91 et 21/97 de la Cour. Elle ajoute que la contrepartie est évidente : c'est l'autorisation de diffuser de la publicité commerciale. Elle précise que le prélèvement est facultatif puisqu'il n'est payé que si une chaîne décide, de son plein gré, de diffuser de la publicité commerciale dans ses programmes. Elle souligne que, selon les travaux préparatoires, la compétence donnée au Roi est « liée par le but de cette compensation », que la répartition du crédit se fait en fonction des pertes de revenus subies par la presse écrite et que le principe de proportionnalité est donc respecté.

A.6. Se référant à l'arrêt n° 21/97, l'intervenante fait observer que, dans le cas présent, la compensation est la contrepartie directe de l'autorisation de diffuser de la publicité commerciale à la radio et à la télévision, tandis que dans cet arrêt, la Cour avait souligné l'absence de contrepartie directe et, pour ce motif, écarté la qualification de redevance.

*Mémoire en réponse du Gouvernement de la Communauté française*

A.7. Se fondant sur la doctrine, l'intervenant rappelle que la Cour peut, après avoir constaté que la norme législative, telle que l'interprète le juge *a quo*, est inconstitutionnelle, signaler, soit dans les motifs, soit dans un « dispositif alternatif », qu'il existe une autre interprétation qui rend la norme conforme à la Constitution. Il estime que la question peut donc être complétée de la manière suggérée dans son mémoire.

*Mémoire en réponse de la RTBF*

A.8. La RTBF, qui constate qu'aucun des autres intervenants ne répond à la question posée, persiste à soutenir que la Cour ne pourrait procéder à une requalification que le juge *a quo* a écartée, d'autant que, devant celui-ci, l'A.B.E.J. avait renoncé à la qualification de redevance et que la Communauté française n'était pas à la cause.

*Mémoire en réponse de l'A.B.E.J.*

A.9. Reprenant l'analyse du prélèvement litigieux à la lumière des enseignements de la doctrine, l'intervenante conclut qu'il s'agit d'un prélèvement de nature parafiscale auquel l'article 170 de la Constitution ne peut s'appliquer.

A.10. Subsidiairement, l'intervenante rappelle que le principe de légalité de l'impôt n'exclut pas toute intervention des autorités exécutives en matière fiscale, notamment lorsque cette intervention n'est pas de nature à influencer la dette du contribuable, pour autant que le législateur ait déterminé précisément le cadre dans lequel l'exécutif peut opérer. Elle estime que, en l'espèce, le législateur a fixé l'ensemble des éléments essentiels du prélèvement, c'est-à-dire son assiette et son taux, la délégation à l'exécutif ne portant que sur des points de détail.

A.11. Elle signale qu'une expertise du marché publicitaire télévisé en Belgique a été réalisée, en septembre 1988, à l'initiative du ministre-président de la Communauté française, et qu'elle a conclu que le chiffre d'affaires de la publicité commerciale s'élèverait, pour 1989, à 3.401.000.000 de francs. Elle signale que les présidents des deux chaînes ont proposé au ministre-président des modalités de calcul qui ont été reprises, avec quelques correctifs, dans l'arrêté du 21 novembre 1989 et dans les arrêtés suivants.

- B -

B.1. L'article 17, § 1er, de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision, telle qu'elle est applicable en Communauté française et modifiée par le décret du 19 juillet 1991, dispose :

« Le Roi [lire : le Gouvernement de la Communauté française] détermine [...] les modalités selon lesquelles une partie des revenus bruts provenant de la publicité commerciale peut être affectée à la presse écrite en tant que compensation forfaitaire de la perte de revenus due à l'introduction de la publicité commerciale à la radio et à la télévision.

[...] »

B.2. La Cour d'appel de Bruxelles, après avoir jugé que cette disposition établissait un impôt à charge de la RTBF et de RTL-TVI, demande à la Cour si, en confiant au Gouvernement de la Communauté française le soin d'en déterminer les modalités, le législateur n'a pas violé les articles 10 et 11, combinés avec l'article 170, de la Constitution.

B.3. L'article 170 de la Constitution dispose :

« § 1er. Aucun impôt au profit de l'Etat ne peut être établi que par une loi.

§ 2. 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 134.

[...] »

B.4. Cette disposition garantit, sans exception, à tout citoyen qu'il ne sera pas soumis à un impôt sans que celui-ci ait été décidé par une assemblée délibérante démocratiquement élue. Il s'ensuit qu'une disposition législative établissant un impôt qui attribuerait au pouvoir exécutif la compétence d'en fixer des éléments essentiels tels que l'identité des redevables,

l'assiette et le montant de l'impôt, créerait, au détriment d'une catégorie de contribuables, une différence de traitement qui, compte tenu de l'article 170 de la Constitution, est insusceptible de justification.

B.5. Les lois dont l'application est demandée à un juge sont en règle interprétées par lui et non par la Cour d'arbitrage. La Cour serait incompétente pour répondre à une question qui lui demanderait d'interpréter les dispositions des lois, décrets et ordonnances dont l'application est demandée à un juge.

Lorsqu'il est allégué qu'une disposition législative viole les articles 10 et 11 de la Constitution dans l'interprétation qui lui est donnée par la jurisprudence, il peut être demandé à la Cour si cette disposition, dans cette interprétation, est discriminatoire.

B.6. En vertu de l'article 26, § 1er, 3°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, la Cour statue, par voie d'arrêt préjudiciel, sur la violation, par une loi, un décret ou une ordonnance, des articles 10, 11 et 24 de la Constitution. Quand elle constate qu'une disposition législative, dans l'interprétation que lui donne un juge, viole lesdits articles, la Cour examine s'il existe une autre interprétation qui rendrait la norme en cause compatible avec ces articles.

B.7. En l'espèce, aux termes de l'interprétation qu'il a donnée à la disposition dont l'application lui est demandée, le juge *a quo* a qualifié d'impôt, au sens de l'article 170 de la Constitution, la « compensation » qu'elle instaure. Il a interrogé la Cour sur l'éventuelle incompatibilité de cet « impôt » avec les articles 10 et 11, combinés avec l'article 170, de la Constitution.

B.8. Si le juge *a quo* a exercé sa compétence en interprétant l'article 17, § 1er, de la loi du 6 février 1987 et en déterminant les droits et obligations qui en découlent, la Cour doit exercer la sienne en vérifiant si cette qualification d'impôt est exacte puisqu'elle est interrogée sur la compatibilité de cette disposition avec les articles 10 et 11, combinés avec

l'article 170, de la Constitution. En effet, le terme « impôt » est utilisé à l'article 170 de la Constitution, c'est-à-dire dans une des normes au regard desquelles la Cour est invitée à exercer son contrôle. Par ailleurs, pour interpréter cette disposition constitutionnelle, le juge *a quo* se prévaut de la jurisprudence de la Cour.

B.9. La compensation instaurée par l'article 17, § 1er, de la loi du 6 février 1987 se présente comme un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par l'Etat ou par les communautés. En ce qui concerne la Communauté française, les fonds prélevés sont inscrits à son budget pour être ensuite répartis par elle entre les éditeurs de journaux. Le juge *a quo* a déduit de ces éléments qu'il ne s'agissait ni d'un prélèvement parafiscal, ni d'une redevance mais d'un impôt, se référant notamment à l'analyse de la notion d'impôt faite par la Cour dans ses arrêts n<sup>os</sup> 64/95 et 21/97. Il appartient à la Cour de vérifier si cette qualification est exacte dans la mesure où elle conditionne l'application de l'article 170 de la Constitution, au regard duquel la Cour est invitée à effectuer son contrôle d'égalité.

B.10. Il ressort des travaux préparatoires de la loi du 6 février 1987 que le législateur fédéral, qui était encore compétent à l'époque en matière de publicité commerciale, voulait qu'une compensation soit prélevée, sans distinguer si la communauté compétente avait donné l'autorisation de diffuser de la publicité commerciale à une personne de droit public ou à une personne de droit privé, afin d'éviter que l'une des communautés ne soit privée des ressources de cette publicité (voir les avis de la section de législation du Conseil d'Etat, *Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, 1222, n° 1, p. 20; *Doc. parl.*, Sénat, 1986-1987, 397, n° 14, pp. 12 et 13). Cette préoccupation justifiait qu'un fonds budgétaire fût prévu, à l'époque, par communauté, au budget des Services du Premier ministre, étant entendu que l'intervention en faveur de la presse écrite pourrait différer par communauté en fonction des pertes subies dans chacune d'elles et qu'une évaluation de ces pertes ne serait possible qu'après un certain délai (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, 1222, n° 19, p. 25).

B.11. La mesure en cause - d'ailleurs appelée « compensation » dans l'article 17, § 1er, précité - s'analyse toutefois comme un mécanisme de compensation entre deux secteurs de la presse dont le déséquilibre économique pourrait mettre en péril la liberté constitutionnelle de

la presse et le pluralisme de la presse écrite (voir l'avis de la section de législation du Conseil d'Etat du 4 avril 1985, *Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, 1222, n° 1, p. 18).

Elle vise à maintenir le jeu concurrentiel dans l'exercice d'une liberté fondamentale qui ne peut relever que du secteur privé, le législateur souhaitant « que le service public soit soucieux de ne pas saborder un secteur dont on s'accorde sur le fait qu'il ne peut vivre que grâce à l'apport de la publicité commerciale », les autres « mécanismes d'aides ne suffisant pas à maintenir les plus faibles en vie » (*Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, 1222, n° 19, p. 44).

B.12. Si la compensation en cause s'apparente à un impôt par la manière dont elle est prélevée, il s'agit essentiellement d'une mesure destinée au financement d'un secteur de la presse - la presse écrite - en obligeant un autre secteur - la presse audiovisuelle - à participer à ce financement, en raison des bénéfices que celui-ci retire et des pertes corrélatives que celui-là subit depuis que le deuxième peut diffuser de la publicité commerciale. Une telle mesure de compensation n'est pas un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution.

B.13. Il s'ensuit que la question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

L'article 17, § 1er, de la loi du 6 février 1987 relative aux réseaux de radiodistribution et de télédistribution et à la publicité commerciale à la radio et à la télévision ne viole pas les articles 10 et 11, combinés avec l'article 170, de la Constitution.

Ainsi prononcé en langue française et en langue néerlandaise, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage, à l'audience publique du 3 juillet 2002.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Melchior