

La « compensation forfaitaire » au profit de la presse écrite : le choc des interprétations

par

Géraldine Rosoux

Assistante à la faculté de droit de l'Université de Liège

« Voilà donc l'essence de la théorie réaliste de l'interprétation : le véritable législateur n'est pas l'auteur du texte, c'est l'interprète »¹.

1. La coexistence d'ordres juridictionnels distincts a engendré une concurrence de compétences propice à une certaine « cacophonie jurisprudentielle »². La problématique de l'interprétation occupe une place de choix au rang des conflits potentiels entre juridictions et Cour d'arbitrage statuant sur question préjudicielle.

Dans la rigueur des principes, il revient au juge d'*interpréter* et à la Cour d'arbitrage de *contrôler*. Mais la facilité apparente de cette dichotomie oublie que la jurisprudence de la Cour d'arbitrage n'obéit pas à une logique binaire. En témoigne l'arrêt n°117/2002 du 3 juillet 2002, où la Cour d'arbitrage, réunie en séance plénière, fournit une réponse à une question largement controversée dans la doctrine : *quelle est l'étendue du pouvoir d'interprétation de la Cour d'arbitrage dans le cadre d'une question préjudicielle ?*

La réponse de la Cour n'a jamais été aussi explicite : alors que la cour d'appel de Bruxelles avait décidé que la « compensation forfaitaire » au profit de la presse écrite constituait un impôt³, la Cour d'arbitrage saisie sur question préjudicielle a opéré une *requalification* de la disposition en cause et a considéré qu'il ne s'agissait *pas* d'un impôt.

Après avoir rappelé l'arrêt n°117/2002 (I), nous évoquerons le pluralisme et la liberté de la presse (II) avant d'aborder la notion d'impôt (III) et la problématique de l'interprétation sur question préjudicielle (IV).

I. L'arrêt n°117/2002 et son contexte

2. En 1987, une « compensation »⁴ au profit de la presse écrite a été instaurée en contrepartie des pertes consécutives à l'introduction de la publicité commerciale à

¹ M. TROPER, « Justice constitutionnelle et démocratie », *R.F.D.C.*, 1990, p. 31-48, ici p. 36.

² P. MARTENS, « La Cour d'arbitrage et le troisième millénaire », *J.T.*, 2000, p. 4-5, ici p. 5.

³ Bruxelles, 31 janvier 2001, *J.L.M.B.*, 2001/20, p. 851-862.

⁴ Cette compensation coexiste avec le système d'aides directes organisé par la loi du 19 juillet 1979 tendant à maintenir la diversité dans la presse quotidienne d'opinion (*M.B.* 26 juillet 1979), et diverses

la radio et à la télévision. L'article 17 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 télévision⁵ confie au pouvoir exécutif la compétence de déterminer les modalités de cette « compensation forfaitaire ».

Un arrêté de l'Exécutif de la Communauté française a déterminé les modalités⁶ de ce prélèvement, versé sur un fonds budgétaire créé dans le budget de la Communauté française⁷.

3. Un litige opposant l'association belge des éditeurs de journaux (A.B.E.J.) à la R.T.B.F. a conduit le juge du fond à analyser le système de prélèvement et de redistribution mis en place par la loi du 6 février 1987⁸. Estimant, *sur la base de la jurisprudence antérieure de la Cour d'arbitrage*, que le prélèvement au profit de la presse écrite était un impôt et non une redevance, la cour d'appel de Bruxelles a interrogé la

aides indirectes (franchise de TVA...), voy. S. HOEBEKE ET B. MOUFFE, *Le droit de la presse*, Academia Bruylant, Bruxelles, 2000, p. 702-704.

⁵ Cette loi est applicable à la Communauté française depuis la communautarisation de la publicité commerciale.

⁶ L'article premier de l'arrêté de l'Exécutif de la Communauté française du 24 décembre 1991 fixant les modalités de la répartition des revenus en provenance de la publicité commerciale au profit de la presse écrite (M.B. 10 avril 1992) prévoit le prélèvement sur les ressources brutes provenant de la publicité commerciale à la télévision d'une somme forfaitaire de septante-cinq millions de francs sur les recettes de la R.T.B.F. et vingt-cinq millions de francs sur les recettes de R.T.L.-T.V.I., somme à laquelle s'ajoute un pourcentage de vingt pour-cent sur les sommes recueillies au-delà d'un minimum de 3,069 milliards.

⁷ Le Fonds de développement de la presse écrite. L'article 45 des lois coordonnées sur la comptabilité de l'Etat autorise, par dérogation au principe de non-affectation du budget, la création d'un fonds budgétaire en vue d'affecter certaines recettes à des dépenses déterminées.

⁸ En ce qui concerne *le système de prélèvement*, le litige portait sur la question de savoir si le « pourcentage de vingt pour-cent sur les sommes recueillies au-delà d'un minimum de 3,069 milliards » visait des sommes brutes, ce que prétendait l'A.B.E.J., ou des sommes nettes (déduction faite des commissions de régie), selon la thèse de la R.T.B.F. Un jugement du 20 mai 1997 du tribunal de première instance de Bruxelles a estimé que le pourcentage visait des sommes nettes, mais comprenait le « faux parrainage », technique qui consiste à diffuser, avant ou après un programme, un spot isolé dit « de signature ». Sur cette décision, voy. F. JONGEN, syllabus pour le cours de « Droit des médias », 2001-2002, p. 75-76. La cour d'appel de Bruxelles a confirmé l'assimilation des spots de signature à la publicité commerciale. En ce qui concerne *le système de redistribution*, la cour d'appel de Bruxelles a considéré que, puisque les sommes dues étaient versées à la Communauté française qui en assure la répartition, la loi de 1987 n'instaurait pas d'obligation juridique à l'égard des journaux bénéficiaires : leur demande à cet égard était donc irrecevable à défaut d'intérêt. Un pourvoi en cassation a été introduit contre cette partie définitive de l'arrêt.

Cour d'arbitrage sur la constitutionnalité de l'article 17 de la loi du 6 février 1987⁹ au regard des articles 10 et 11 combinés avec l'article 170 de la Constitution¹⁰.

Puisque la notion d'impôt conditionne l'application de l'article 170 de la Constitution, la Cour d'arbitrage considère que l'exercice de sa compétence implique la vérification de la qualification d'impôt¹¹. Bien qu'elle « s'apparente à un impôt par la manière dont elle est prélevée », la compensation en cause est 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 : « une telle mesure de compensation n'est pas un impôt au sens de l'article 170 de la Constitution »¹².

II. Liberté et pluralisme de la presse

4. La compensation au profit de la presse écrite participe à la volonté de garantir le pluralisme de la presse, conçu comme un aspect de la liberté de la presse.

Apparaissant comme une condition *sine qua non* de la démocratie, particulièrement après de nombreux abus sous le régime hollandais¹³, la liberté de la presse a été érigée en 1831 comme une garantie constitutionnelle. Disposition autonome s'ajoutant à la liberté de « manifester ses opinions en toute matière » prévue par l'article 19 de la Constitution, l'article 25 de la Constitution vise à protéger un moyen (*média*) particulier d'expression : « La presse est libre ; la censure ne pourra jamais être établie (...) ».

Si, en 1831, la presse écrite était seule bénéficiaire des garanties de l'article 25¹⁴, ainsi que du régime de faveur¹⁵ prévu pour les « délits de presse », l'évolution des

⁹ L'A.B.E.J. invoquait l'illégalité des arrêtés d'exécution de la loi de 1987. La cour d'appel de Bruxelles a estimé que l'inconstitutionnalité, pour autant qu'elle soit avérée, se situait non dans les arrêtés d'exécution, mais dans la loi de 1987 et qu'il convenait dès lors d'interroger la Cour d'arbitrage.

¹⁰ L'article 170 de la Constitution garantit qu'un impôt ne peut être établi que par une disposition législative.

¹¹ B.8. et B.9.

¹² B.12.

¹³ La Loi fondamentale de 1815 reconnaissait formellement une « liberté de presse ».

¹⁴ L'article 25 de la Constitution comporte, outre la liberté de la presse et l'interdiction de censure, l'interdiction – légèrement passéiste – de cautionnement des écrivains, éditeurs ou imprimeurs, ainsi qu'un régime spécifique de responsabilité dite « en cascade ».

¹⁵ L'article 150 de la Constitution prévoit la compétence du jury pour les délits de presse, à l'exception des délits de presse inspirés par le racisme et la xénophobie. L'article 148, alinéa 2, de la Constitution prévoit aussi un régime particulier de huis-clos pour les délits de presse. Depuis 1945, il n'y a eu qu'un seul délit qualifié de « délit de presse », voy. Mons (mises acc.), 14 janvier 1994 *J.L.M.B.*, 1994, p. 506-520, obs. F. JONGEN (« Un délit de presse devant la cour d'assises »). Voy. aussi F. JONGEN, « La responsabilité pénale et civile de la presse », *Journ. proc.*, 1991, n°196, p. 11-13 ; B. DEJEMEPPE, « La responsabilité pénale », in *Prévention et réparation des préjudices causés par les médias*, Larcier, Bruxelles, 1998, p. 137-145.

technologies a engendré la question de savoir si la notion constitutionnelle de « presse » pouvait s'appliquer à d'autres médias, notamment à l'audiovisuel. Dans un arrêt du 9 décembre 1981, la Cour de cassation a estimé que « ni la radiodiffusion, ni les émissions de télévision ou de télédistribution ne sont des modes d'expression par des écrits imprimés ; l'article [25] de la Constitution leur est donc étranger »¹⁶. Confirmant l'option de la version néerlandaise adoptée en 1967¹⁷ de *drukpers* – presse écrite – dans la Constitution, cette solution, même si elle a connu quelques dissidences¹⁸, domine dans la jurisprudence¹⁹.

5. En reprenant textuellement mais *hors contexte*²⁰, la distinction entre « liberté constitutionnelle de la presse » et « pluralisme de la presse écrite »²¹ opérée par le

¹⁶ Cass., 9 décembre 1981, *Pas.*, 1982, I, 482. En ce sens, Corr. Louvain (ch. cons.), 19 décembre 1980, *R.W.*, 1980-1981, col. 2126-2131, obs. A. VANDEPLAS (« Illegale radioberichtgeving »). A propos de mesures préventives au regard de l'interdiction de censure, voy. Bruxelles (réf.), 21 décembre 1995, *J.T.*, 1996, p. 47-50 ; Civ. Bruxelles (réf.) 6 novembre 1996, *Journ. proc.*, 1996, n°316, p. 26-31, obs. F. JONGEN ; Civ. Bruxelles (réf.), 5 février 1997, *A. & M.*, 1997/2, p. 200-212, obs. M. HANOTIAU (« La censure de la presse écrite par le juge des référés ») ; Civ. Bruxelles (réf.), 24 octobre 2001, *Journ. proc.*, 2001, n°423, p. 20-26, obs. F. TULKENS ; M. HANOTIAU et M. KADANER, « Le référé dans la presse écrite et dans l'audiovisuel », *Rev. dr. U.L.B.*, 1993, p. 147-192 ; D. DE PRINS, « De burgerlijke rechter en de persvrijheid », *R.W.*, 2000-2001, p. 1445-1456 ; F. TULKENS et A. STROWEL, « Les actions préventives et les actions collectives en matière de médias », in *Prévention et réparation des préjudices causés par les médias, op. cit.*, p. 69-91.

¹⁷ Par ailleurs, la coordination de la Constitution en 1994 n'a pas opéré une mise en concordance de cette terminologie, ce qui pourrait implicitement confirmer que « presse » correspond « *drukpers* ».

¹⁸ Voy. notamment Bruxelles, 19 février 1985, *R.W.*, 1985-1986, col. 806-812, obs. J. CEULEERS (« De begrippen 'pers' en 'persmisdrijf' ») ; Corr. Bruxelles, 24 mars 1992, *J.L.M.B.*, 1992, p. 1242-1244, obs. F. JONGEN (« Des délits de presse aussi à la télévision ? ») ; Bruxelles, 25 mai 1993, *J.T.*, 1994, p. 104-108, obs. F. JONGEN (« Le délit de presse, un concept élargi »). Voy. aussi W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « Het rechtsstelsel van radio en televisie en de grondwettelijke vrijheden », *R.W.*, 1961-1962, col. 2337-2358, ici col. 2339 ; L. NEELS, « De media in het geding », *T.B.P.*, 1981, p. 385-393, ici p. 390 ; J. DE MEYER, « Enkele overwegingen betreffende de drukpersvrijheid », *T.B.P.*, 1978, p. 3-6, ici p. 4.

¹⁹ Cette lecture « restrictive » de la liberté de la presse prévue par l'article 25 de la Constitution s'applique pareillement au régime des « délits de presse », conformément au principe d'unité d'interprétation de la Constitution. Cass., 11 décembre 1979, *Pas.*, 1980, I, 452 : « Les délits de presse sont des délits qui portent atteinte aux droits de la société ou des citoyens, commis en exprimant abusivement des opinions dans des écrits publiés et imprimés ». Voy. aussi notamment Cass., 17 janvier 1990, *Journ. proc.*, 1990, n°169, p. 33-38, obs. M. HANOTIAU (« Le délit de presse : insolite, arbitraire et fragile ») ; Bruxelles, 14 janvier 1994, *J.L.M.B.*, 1994, n°28, p. 995-998, obs. F. JONGEN (« Délit de presse et audiovisuel : le balancier ») ; J. LECLERCQ, « Radio-télévision et délits de presse », *J.T.*, 1986, p. 401-403 ; F. TULKENS et M. VERDUSSEN, « La radio et la télévision, le délit de presse et le droit de réponse », *Ann. dr. Louvain*, 1987, p. 53-93 ; M. VERDUSSEN, *Contours et enjeux du droit constitutionnel pénal*, Bruylant, Bruxelles, 1995, p. 644 et suivantes.

²⁰ En effet, l'expression de « liberté constitutionnelle de la presse et pluralisme de la presse écrite » dans l'avis du Conseil d'Etat, auquel la Cour d'arbitrage renvoie par ailleurs, a été utilisée pour justifier non le mécanisme de compensation de l'article 17 de la loi, mais le maintien de la compétence du législateur fédéral en matière de publicité commerciale, voy. *Doc. parl.*, Chambre, 1984-1985, n°1222/1, p. 18. La publicité commerciale constituait jusqu'en 1988 une exception à la compétence de principe des communautés en matière de radiodiffusion et télévision reconnue en 1970.

Conseil d'Etat dans son avis sur la loi du 6 février 1987, la Cour d'arbitrage semble consacrer une « liberté constitutionnelle de la presse » applicable à d'autres médias que la presse écrite.

Volontairement ou non, la Cour d'arbitrage apporte sa pierre à l'édifice de la controverse sur la notion de presse. Par ailleurs, on peut se demander si cette controverse ne perd pas une partie de son intérêt face à l'essor, sous l'influence de la Cour européenne des droits de l'homme, de la liberté d'expression garantie à tous les médias. Mais cet intérêt subsiste néanmoins en concevant la liberté de la presse comme le fondement d'actions positives en vue précisément de préserver le pluralisme de la presse écrite...

III. La mystérieuse notion d' « impôt »

6. La fluctuante frontière entre « impôt », « redevance » ou « rétribution », « taxe rémunératoire », « parafiscalité » et autres, a éveillé un vif intérêt de la doctrine²². L'intérêt de la distinction est loin d'être purement conceptuel puisque la qualification d'un prélèvement enclenche des régimes constitutionnels distincts : l'article 170 de la Constitution impose que les éléments essentiels de l'impôt soient déterminés *par* une disposition législative ; l'article 173 de la Constitution²³ est par contre interprété comme autorisant la perception d'une rétribution (ou redevance) *dans les cas prévus par* une loi au sens large.

²¹ La Cour d'arbitrage considère que la mesure en cause s'analyse 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 » (B.11.) (nous soulignons).

²² Voy. R. ANDERSEN, « La notion de 'redevances', spécialement au regard de l'article 113 de la Constitution », in *Liber Amicorum EM. E. Krings*, Story-Scientia, Bruxelles, 1991, p. 941-951 ; M. DASSESSE et P. MINNE, *Droit fiscal*, 5^e édition, Bruylant, Bruxelles, 2001, p. 11-19 ; W. GANSHOF VAN DER MEERSCH, « L'impôt et la loi », in *En hommage à Victor Gothot*, Editions Faculté de droit de Liège, 1962, p. 257-320 ; P. GLINEUR, « L'arrêté royal n°55 du 16 juillet 1982 fixant pour 1982 une cotisation spéciale et unique de sécurité sociale est-il conforme à la loi d'habilitation et à la Constitution ? », *J.T.*, 1983, p. 93-99 ; J. KIRKPATRICK et P. GLINEUR, « La distinction entre l'impôt et la 'rétribution' régie par l'article 113 de la Constitution », in *Présence du droit public et des droits de l'homme - Mélanges offerts à J. Velu*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 547-579 ; M. MORIS, « Quand une redevance a la nature d'un impôt », obs. sous Liège, 17 février 1995, *J.L.M.B.*, 1996, p. 638-643 ; B. PEETERS, « De begripen belasting, last en retributie in de artikelen 110 en 113 van de Grondwet », *R.W.*, 1987-1988, p. 241-250 ; J. VAN HOUTTE, « L'imprécise frontière entre fiscalité et parafiscalité », *Rev. dr. int. dr. comp.*, 1983, p. 133-143 ; F. VANISTENDAEL, « Sécurité sociale : cotisation ou impôt ? », *R.G.F.*, 1995, p. 317-318 ; E. WILLEMART, *Les limites constitutionnelles du pouvoir fiscal*, Bruylant, Bruxelles, 1999, p. 95-97 et 141 et suivantes.

²³ L'article 173 de la Constitution stipule qu'« hors les provinces, les polders et wateringues et les cas formellement exceptés par la loi, le décret et les règles visées à l'article 134, 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 ».

Sans aborder la laborieuse et parfois divergente élaboration de critères de distinction entre impôts²⁴ et rétributions par la Cour de cassation et le Conseil d'Etat, sections de législation et d'administration, nous nous contenterons d'évoquer brièvement la jurisprudence de la Cour d'arbitrage relative à la notion d'impôt²⁵.

7. *Primo*, la Cour a déterminé la portée de l'article 170 de la Constitution : il « règle la répartition des compétences en matière fiscale aussi bien entre l'Etat, les communautés, les régions et les administrations locales qu'entre les pouvoirs législatif et exécutif, en réservant aux assemblées délibérantes démocratiquement élues la décision d'établir une imposition et la fixation des éléments essentiels²⁶ de celle-ci »²⁷. La compétence du législateur prévue par l'article 170 de la Constitution constitue une garantie essentielle qui ne peut, « en principe »²⁸, être retirée à certains citoyens sans justification. Autrement dit, une loi qui délèguerait la fixation des éléments essentiels d'un impôt est (en principe) *de plano* inconstitutionnelle.

Secundo, si le prélèvement en cause « n'apparaît pas comme la rétribution d'un service fourni par l'autorité au profit du redevable, considéré individuellement », ce prélèvement « n'est donc pas une redevance, mais un impôt »²⁹. A l'instar des

²⁴ L'impôt est considéré comme un prélèvement pratiqué par voie d'autorité par les pouvoirs constitutionnellement habilités sur les ressources de personnes vivant sur leur territoire ou y possédant des intérêts, pour être affecté aux services d'utilité générale, voy. Cass., 30 novembre 1950, *Pas.*, 1951, I, 191 ; Cass., 12 octobre 1954, *Pas.*, 1955, I, 106.

²⁵ La Cour d'arbitrage, interrogée sur les articles 10 et 11 combinés avec l'article 170 de la Constitution, ne doit se prononcer que sur la question de savoir si le prélèvement constitue ou non un impôt. Contrairement à la cour d'appel de Bruxelles, qui a analysé la nature de la compensation forfaitaire au regard des notions d'impôt, de redevance et de parafiscalité, la Cour d'arbitrage se borne à considérer qu'il ne s'agit *pas* d'un impôt ; aucun *obiter dictum* ne se prononce sur la nature exacte du prélèvement.

²⁶ Ces éléments essentiels sont la base imposable, le montant de l'impôt et l'identité des redevables, C.A. n°64/95 du 13 septembre 1995, B.14. ; C.A. n°21/97 du 17 avril 1997, B.5.2. ; C.A. n°117/2002 du 3 juillet 2002, B.4. La matière imposable (l'élément générateur de l'impôt) permet quant à elle de répartir les compétences entre l'impôt fédéral, les communautés et les régions, C.A. n°86/2000 du 5 juillet 2000, B.11.10.

²⁷ C.A. n°49/98 du 20 mai 1998, B.9.1. ; C.A. n°17/2000 du 9 février 2000, B.13.3. Par ailleurs, la Cour considère que l'article 170 de la Constitution n'a pas pour portée d'interdire l'établissement d'un impôt *au profit d'un organisme public*, voy. C.A. n°49/98 du 20 mai 1998, B.9.1. et B.9.2. ; C.A. n°17/2000 du 9 février 2000, B.13.2 et B.13.3.

²⁸ C.A. n°32/2000 du 21 mars 2000, B.7.6. (financement de l'Institut d'expertise vétérinaire). Cette restriction peut paraître contradictoire avec l'affirmation selon laquelle le traitement différencié résultant de la privation de la garantie de l'article 170 de la Constitution « n'est susceptible d'aucune justification », voy. C.A. n°21/97 du 17 avril 1997, B.5.2., *in fine* ; C.A. n°117/2002 du 3 juillet 2002, B.4.

²⁹ C.A. n°32/91 du 14 novembre 1991, 5.B.1.4. ; C.A. n°64/95 du 13 septembre 1995, B.13. ; C.A. n°55/96 du 15 octobre 1996, B.4.2.4. ; C.A., n°34/97 du 12 juin 1997, B.7.4. La Cour utilise parfois le vocable de « rétribution » pour « redevance » et « taxe » pour « impôt », C.A. n°2/94 et n°3/94 du 13 janvier 1994, B.8. ; C.A., n°51/98 du 20 mai 1998, B.3.2.

jurisprudence et doctrine majoritaires, la Cour envisageait³⁰ donc le système des articles 170 et 173 de la Constitution comme un système *fermé*³¹, où un prélèvement ne peut se concevoir que comme un impôt ou une redevance. Mais sa conception traduit également un paradoxe : la Cour d'arbitrage analyse la nature d'un prélèvement en prenant pour point de départ la notion de redevance, ne parvenant qu'à définir *négativement* l'impôt comme une catégorie résiduaire de *non-redevances*.

Tertio, l'affectation du prélèvement à un fonds budgétaire ne modifie pas la nature d'un impôt³².

8. Dans l'arrêt annoté, la Cour d'arbitrage ne précise pas si la compensation forfaitaire constitue ou non une redevance. Au regard des critères dégagés par la Cour³³ et surtout de l'arrêt n°36/95³⁴ relatif à un mécanisme de solidarité analogue, il est vraisemblable qu'elle déciderait que la compensation au profit de la presse écrite ne constitue *pas non plus* une redevance. Autrement dit, il semble que la Cour d'arbitrage considère les mécanismes de solidarité *sensu lato*³⁵ comme une troisième catégorie de prélèvements qui ne sont ni des impôts, ni des redevances : la Cour semble passer d'un système fermé et dual à un système (au minimum) *tripartite* ...

La jurisprudence pragmatique de la Cour confirme donc que la géométrie variable des « impôts » relève certainement davantage de la casuistique que d'une quelconque théorie générale.

³⁰ Sous réserve de l'arrêt n°36/95 du 25 avril 1995, *infra*, n°8.

³¹ Ce caractère fermé du système apparaît particulièrement dans l'arrêt n° 21/97 du 17 avril 1997, qui énonce qu'« un prélèvement imposé d'office par les autorités visées aux articles 170 et 173 de la Constitution qui n'est pas de [la] nature [d'une redevance] doit être qualifié d'impôt » (B.4.3.).

³² C.A. n°32/91 du 14 novembre 1991, 5.B.1.4. ; C.A. n°64/95 du 13 septembre 1995, B.13. ; C.A. n°87/95 du 21 décembre 1995, B.3.4. ; C.A. n°21/97 du 17 avril 1997, B.4.4.

³³ Dans l'arrêt n°87/95 du 21 décembre 1995 concernant le financement de l'Institut d'expertise vétérinaire, la Cour confirme implicitement les jurisprudences de la Cour de cassation et du Conseil d'Etat en estimant que « la notion de redevance ne se conçoit que si un service est fourni au redevable » et en introduisant une exigence de proportionnalité du montant de la redevance (B.3.4.).

³⁴ C.A. n°36/95 du 25 avril 1995 relatif à un mécanisme de solidarité prévu par la Région de Bruxelles-Capitale entre sociétés immobilières de service public. La Cour considère que ce mécanisme de solidarité ne peut être considéré « *ni comme un impôt, ni comme une redevance* » (B.6.) (nous soulignons).

³⁵ Cette philosophie de solidarité, de transferts de richesses, est à la base de la sécurité sociale. Se pose ainsi la question du fondement constitutionnel de la parafiscalité et des cotisations de sécurité sociale : si la Belgique a opté pour un système de décentralisation de la sécurité sociale, confié à des organismes agréés par l'Etat, d'autres pays ont par contre choisi un système étatique de sécurité sociale. Recettes d'affectation, hors budget de l'Etat, les cotisations sociales « participent de la nature d'un impôt dû à l'Etat » (Cass., 2 mars 1936, *Pas.*, 1936, I, 170) mais ne peuvent constituer, selon certains auteurs, *que* des rétributions, voy. P. GLINEUR, *op. cit.*, p. 96 ; J. KIRKPATRICK et P. GLINEUR, *op. cit.*, p. 547.

IV. L'interprétation « préjudicielle » de la Cour d'arbitrage³⁶

9. Dans l'arrêt annoté, la Cour développe explicitement sa théorie des attributions respectives du juge *a quo* et de la Cour d'arbitrage.

Primo, les lois sont « en règle »³⁷ interprétées par le juge et non par la Cour d'arbitrage. La Cour limite ainsi la compétence d'interprétation du juge à une compétence *de principe*.

Secundo, si la Cour constate que l'interprétation du juge *a quo* viole la Constitution, elle examine s'il n'existe pas une interprétation conforme à la Constitution³⁸. Découlant de la présomption de constitutionnalité des lois établie par l'arrêt *Waleffe*³⁹ de la Cour de cassation, l'interprétation conciliante a souvent conduit la Cour à développer des dispositifs alternatifs ou binaires, en vue de respecter la compétence d'interprétation du juge (« Dans telle interprétation (du juge), la loi viole... ; dans telle autre interprétation (suggérée par la Cour d'arbitrage), la loi ne

³⁶ Sur la problématique de l'interprétation par la Cour d'arbitrage dans le cadre d'une question préjudicielle, voy. notamment PH. COENRAETS, « La Cour d'arbitrage et l'interprétation des normes », *C. H. CRISP*, 1992, n°1366 ; B. FRYDMAN, « L'autorité des interprétations de la Cour », *Rev. dr. U.L.B.*, 2002, p. 107-127 ; E. KRINGS, « Propos sur les effets des arrêts rendus par la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 1985, p. 577-591 ; CH. HOREVOETS et P. BOUCQUEY, *Les questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage – Aspects théoriques et pratiques*, Bruylant, Bruxelles, 2001, spéc. p. 63-65 ; M. LEROY, « Sens et non-sens dans le règlement des conflits », *J.T.*, 1989, p. 557-561 ; R. LEYSEN et J. SMETS, *Toetsing van de wet aan de Grondwet in België*, Zwolle, 1991, p. 77-85 ; B. LOMBAERT, « Les techniques d'arrêt de la Cour d'arbitrage », *R.B.D.C.*, 1996, p. 317-355 ; M. MELCHIOR, « De quelques aspects des questions préjudicielles à la Cour d'arbitrage », *R.B.D.C.*, 1995, p. 61-69 ; A. RASSON-ROLAND, « L'interprétation du droit positif », in *La Cour d'arbitrage – Actualités et perspectives*, Bruylant, Bruxelles, 1988, p. 300-320 ; A. RASSON-ROLAND, « La question préjudicielle », in *Le recours des particuliers devant le juge constitutionnel*, Bruylant, Bruxelles, Economica, Paris, 1991, p. 37-53, spéc. p. 50-53 ; F. RIGAUX, « Le contentieux des questions préjudicielles devant la Cour d'arbitrage », *I.D.j.*, 2000/7, p. 71-72 ; H. SIMONART, *La Cour d'arbitrage – Une étape dans le contrôle de constitutionnalité de la loi*, Story-Scientia, Bruxelles, 1988, spéc. p. 265 ; J.-CL. SCHOLSEM, « La Cour d'arbitrage », *Rev. dr. U.L.B.*, 1999, p. 205-237, spéc. p. 224-229 ; L. P. SUETENS et R. LEYSEN, « Les questions préjudicielles : cause d'insécurité juridique ? », in *La sécurité juridique*, Editions du Jeune barreau de Liège, 1993, p. 35-68 ; J. VAN COMPERNOLLE et M. VERDUSSEN, « La guerre des juges aura-t-elle lieu ? A propos de l'autorité des arrêts préjudiciels de la Cour d'arbitrage », *J.T.*, 2000, p. 297-304 ; P. VANDERNOOT, « La Cour d'arbitrage et l'interprétation des normes soumises à son contrôle », in *Présence du droit public et des droits de l'homme – Mélanges offerts à J. Velu*, Bruylant, Bruxelles, 1992, p. 357-384, spéc. p. 371-383 ; P. VANDERNOOT, « Le mécanisme préjudiciel devant la Cour d'arbitrage : forces et faiblesses », *Rev. dr. U.L.B.*, 2002, p. 1-106, spéc. p. 92-102 ; J. VELAERS, *Van Arbitragehof tot Grondwettelijke Hof*, Maklu, Anvers, 1990, p. 332-333.

³⁷ B.5. Voy. également Cass., 8 mai 2000, *Bull.*, 2000, p. 854.

³⁸ B.6.

³⁹ Cass., 20 avril 1950, *Pas.*, 1950, I, 565.

viole pas... »). L'autorité à l'égard du juge *a quo* de cette interprétation⁴⁰ a été longuement controversée.

En décidant dans son dispositif que la loi du 6 février 1987 *ne viole pas* les articles 10 et 11 combinés avec l'article 170 de la Constitution, l'arrêt annoté dénie au juge toute liberté de choisir une interprétation⁴¹ : il est lié par l'interprétation qui sous-tend, implicitement mais nécessairement⁴², le dispositif de l'arrêt de la Cour d'arbitrage.

Tertio, « si le juge *a quo* a exercé sa compétence » en interprétant la loi de 1987, « la Cour doit exercer la sienne en vérifiant si cette qualification d'impôt est exacte (...) »⁴³, dans la mesure où cette qualification conditionne l'application de l'article 170 de la Constitution.

La Cour se situe donc à la subtile frontière entre qualification et interprétation⁴⁴. On pourrait ainsi considérer que la Cour n'a pas délivré son interprétation de la loi de 1987, mais a alimenté une définition *exemplative* de la notion constitutionnelle d'impôt. Opérant un saut qualitatif, l'interprétation ne concerne plus dès lors la disposition légale soumise au contrôle de la Cour, mais la disposition constitutionnelle *grâce à laquelle* elle effectue ce contrôle. Cette lecture conciliante de l'arrêt annoté situe la compétence de la Cour au niveau *non de l'interprétation de la loi, mais de la qualification constitutionnelle d'impôt*.

Par ailleurs, s'il est vrai qu'il lui appartient d'interpréter la loi, on peut se demander si le juge *a quo*, en délivrant une interprétation *définitive* de la nature du

⁴⁰ Un arrêt rendu sur question préjudicielle bénéficie d'une autorité « relative renforcée » de chose jugée, en vertu des articles 28 et 26, paragraphe 2, alinéa 3, 1°, de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour d'arbitrage. Voy. F. DELPEREE et A. RASSON-ROLAND, *La Cour d'arbitrage*, Larcier, Bruxelles, 1996, p. 108.

⁴¹ Cette technique a déjà été utilisée, notamment dans les arrêts C.A. n°42/90 du 21 décembre 1990, C.A. n°58/94 du 14 juillet 1994, C.A. n°102/2000 du 11 octobre 2000. Voy. aussi C.A. n°20/89 du 13 juillet 1989 et n°27/93 du 1^{er} avril 1993. Selon M. MELCHIOR (*op. cit.*, p. 68), la solution consistant à ne se prononcer dans le dispositif qu'à l'égard d'une interprétation conciliante assure au législateur « de bénéficier au maximum de la présomption de constitutionnalité de ses actes ».

⁴² A ce titre, l'arrêt annoté apparaît comme un constat de non-violation de la Constitution, *sous réserve d'interprétation implicite*. En tant que *ratio decidendi*, soutènement du dispositif, cette interprétation doit jouir de l'autorité de chose jugée attachée au dispositif de l'arrêt.

⁴³ B.8. La Cour avance au surplus deux justifications du contrôle de la qualification : d'une part, le terme « impôt » est utilisé dans l'article 170 de la Constitution au regard duquel la Cour doit effectuer son contrôle ; d'autre part, le juge *a quo* se prévaut de la jurisprudence de la Cour.

⁴⁴ Dans l'arrêt n°157/2002 du 6 novembre 2002, la Cour d'arbitrage se réfère à nouveau à la distinction entre interprétation et qualification. Mais dans cet arrêt, la frontière est d'autant plus ténue que la qualification concerne la nature, pénale ou non-pénale, de la sanction administrative prévue par *la disposition légale* en cause.

prélèvement en cause, *alors même qu'il s'apprêtait à poser une question préjudicielle*, n'a pas tenté de se substituer à la Cour d'arbitrage⁴⁵...

* * *

10. Au fond, la répartition conceptuelle des compétences entre juridictions importe moins que les conséquences *in casu* de l'arrêt. Qu'une cour ait ou non dépassé sa compétence, la contradiction irréductible engendrée par la qualification *contra judem* de la Cour d'arbitrage apparaît particulièrement au regard de *l'autorité de chose jugée* dont jouit une partie de l'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles⁴⁶, notamment la décision interprétant la compensation au profit de la presse écrite *comme un impôt* ...

En dépit de la diplomatie qui caractérise les juridictions, une « guerre froide » des juges est inévitable. Si la concurrence inhérente au système juridictionnel belge peut parfois être source d'émulation, elle peut aussi – et surtout – générer des aberrations jurisprudentielles. Aux juristes de commenter ces incohérences ; aux justiciables de les déplorer.

⁴⁵ Après avoir décidé, *en se référant à la jurisprudence de la Cour d'arbitrage*, que la compensation forfaitaire au profit de la presse écrite constituait un impôt, la cour d'appel de Bruxelles a considéré que « *conformément à l'article 170 de la Constitution, cet impôt aurait dû être établi par une loi ou un décret (...)* » (considérant 3.5). Bien que la Cour continue en estimant qu'il « n'est pas exclu » que l'article 17 de la loi du 6 février 1987 viole les articles 10 et 11 de la Constitution, combinés avec l'article 170 de celle-ci, et qu'il convient dès lors de poser à la Cour d'arbitrage une question préjudicielle, on peut constater que le spectre de l'arrêt *Le Compte* (Cass., 3 mai 1974, *Pas.*, 1974, I, 910) ressurgit épisodiquement dans la jurisprudence...

⁴⁶ L'arrêt de la cour d'appel de Bruxelles présente la caractéristique d'être un jugement mixte comprenant une partie « avant dire droit » qui interroge la Cour d'arbitrage et une partie définitive qui tranche une question de droit.