

Numéro du rôle : 4928
Arrêt n° 14/2011 du 27 janvier 2011

A R R E T

En cause : la question préjudicielle concernant les articles 76 et 77 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) (modification de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins), posée par le Conseil d'Etat.

La Cour constitutionnelle,

composée des présidents M. Bossuyt et R. Henneuse, des juges E. De Groot, L. Lavrysen, J.-P. Snappe et P. Nihoul, et, conformément à l'article 60bis de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, du président émérite M. Melchior, assistée du greffier P.-Y. Dutilleux, présidée par le président M. Bossuyt,

après en avoir délibéré, rend l'arrêt suivant :

*

* * *

I. *Objet de la question préjudicielle et procédure*

Par arrêt n° 203.043 du 19 avril 2010 en cause de l'ASBL « Radio Tienen » et André Depré contre l'Etat belge, en présence de la SCRL « Société de l'industrie musicale » (S.I.M.I.M.), partie intervenante, et de la SCRL « Association pour la perception, la répartition et la défense des droits des artistes interprètes et exécutants » (URADDEX), requérante en intervention, dont l'expédition est parvenue au greffe de la Cour le 4 mai 2010, le Conseil d'Etat a posé la question préjudicielle suivante :

« Les articles 76 et 77 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) violent-ils l'article 10 de la Constitution, combiné ou non avec le principe de la sécurité juridique, en ce que l'article 42 de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins a ainsi été modifié rétroactivement, avec pour conséquence que le législateur modifie avec effet rétroactif une situation juridique au sujet de laquelle un litige est pendant devant le Conseil d'Etat, qu'il est porté atteinte, au détriment d'une catégorie de citoyens comme les requérants dans cette affaire, aux garanties juridictionnelles qui sont offertes à tous et que l'issue de ce litige est influencée dans un sens déterminé ? ».

Des mémoires et des mémoires en réponse ont été introduits par :

- l'ASBL « Radio Tienen », dont le siège est établi à 3300 Tirlemont, Ambachtenlaan 20 B;

- la SCRL « Société de l'industrie musicale », dont le siège est établi à 1200 Bruxelles, place de l'Alma 3;

- la SCRL « Association pour la perception, la répartition et la défense des droits des artistes interprètes et exécutants », dont le siège est établi à 1080 Bruxelles, boulevard Belgica 14;

- le Conseil des ministres.

A l'audience publique du 24 novembre 2010 :

- ont comparu :

- . Me E. Goffin, qui comparaisait également *loco* Me J. Durnez, avocats au barreau de Louvain, pour l'ASBL « Radio Tienen »;

- . Me F. de Visscher, qui comparaisait également *loco* Me B. Michaux, et Me T. Van Hoey, avocats au barreau de Bruxelles, pour la SCRL « Société de l'industrie musicale »;

- . Me F. Judo, avocat au barreau de Bruxelles, pour la SCRL « Association pour la perception, la répartition et la défense des droits des artistes interprètes et exécutants »;

- . Me J.-F. De Bock, avocat au barreau de Bruxelles, pour le Conseil des ministres;

- les juges-rapporteurs L. Lavrysen et J.-P. Snappe ont fait rapport;

- les avocats précités ont été entendus;
- l'affaire a été mise en délibéré.

Les dispositions de la loi spéciale du 6 janvier 1989 précitée relatives à la procédure et à l'emploi des langues ont été appliquées.

II. *Les faits et la procédure antérieure*

Le 3 juin 2003, l'ASBL « Radio Tienen » et André Depré ont introduit devant le Conseil d'Etat un recours en annulation de l'arrêté royal du 9 mars 2003 « rendant obligatoire la décision du 10 février 2003 relative à la rémunération équitable due par les radiodiffuseurs, prise par la commission visée à l'article 42 de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins ». Etant donné que ce n'est pas tant la légalité de l'arrêté royal lui-même mais plutôt celle de la décision de la commission qui est contestée, le Conseil d'Etat estime que cette décision constitue l'objet réel du recours.

Le Conseil d'Etat constate qu'au 10 février 2003, la commission précitée ne remplissait pas la condition légale relative à sa composition, étant donné que les sociétés de gestion de droits et les organisations représentant les débiteurs de ces droits n'étaient pas représentées par un nombre égal de personnes. Une commission composée irrégulièrement ne peut pas se réunir régulièrement et ne peut pas adopter de décision régulière.

Le Conseil d'Etat constate toutefois que l'article 76 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) a modifié l'article 42 de la loi du 30 juin 1994 et il déduit des travaux préparatoires que le législateur a voulu régulariser la méthode de travail effective qu'utilisait la commission dans le passé en n'exigeant plus la parité au niveau de la composition de la commission mais au niveau du vote.

En vertu de l'article 77 de la loi du 22 décembre 2008, la modification législative produit ses effets à partir du 14 novembre 1998, de sorte que le Conseil d'Etat ne peut plus conclure à l'irrégularité de la composition de la commission et à la nullité de la décision qu'elle a adoptée. Avant de se prononcer définitivement, le Conseil d'Etat pose néanmoins la question préjudicielle citée ci-dessus.

III. *En droit*

- A -

A.1. Selon l'ASBL « Radio Tienen », l'article 42 modifié de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins (ci-après : la loi sur le droit d'auteur) viole manifestement la Constitution en conférant un effet rétroactif à la nouvelle disposition. Cette rétroactivité aurait eu pour unique objectif d'empêcher que le Conseil d'Etat puisse se prononcer sur un recours en annulation. Ainsi, certaines personnes seraient privées des garanties juridictionnelles, ce qui constitue une atteinte au principe d'égalité et au principe de la sécurité juridique. L'ASBL « Radio Tienen » renvoie à cet égard à l'arrêt n° 64/97 de la Cour. Le législateur ne démontrerait pas que l'effet rétroactif était indispensable au bon fonctionnement ou à la continuité du service public.

A.2. Le Conseil des ministres observe en premier lieu que les dispositions en cause n'ont pas d'autres effets que ceux d'une disposition législative interprétative. Dès le début, l'intention du législateur était de faire en sorte que les sociétés de gestion et les organisations qui sont redevables de la rémunération disposent d'un nombre égal de voix. Les dispositions en cause ne feraient que préciser cette intention.

L'égalité entre les sociétés de gestion et les organisations représentant les débiteurs est essentielle en ce qui concerne le vote, soutient le Conseil des ministres, mais elle n'est pas nécessaire en ce qui concerne la présence. En outre, il serait pratiquement impossible de déléguer un nombre égal de représentants des sociétés de gestion et des organisations de débiteurs. La composition des réunions fluctue continuellement et il n'y a en outre que cinq sociétés de gestion contre 27 organisations de débiteurs.

Le Conseil des ministres estime ensuite que la rétroactivité, prévue par l'article 77 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I), n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. Il s'appuie à cet effet sur les travaux préparatoires de la loi précitée, sur le constat que les dispositions en cause ne trompent pas les espérances légitimes et ne font pas naître d'insécurité juridique, sur la nécessité de garantir la continuité du service public, sur le fait que le législateur n'a pas modifié l'objectif de la norme originaire, sur l'exigence selon laquelle les obligations internationales doivent être respectées et, enfin, sur les conséquences budgétaires disproportionnées que le législateur a voulu éviter avec les dispositions en cause.

A.3. La SCRL « Société de l'industrie musicale », partie intervenante devant le Conseil d'Etat, souligne que l'ASBL « Radio Tienen » est le seul émetteur qui a contesté le paiement de la cotisation établie et qu'elle ne représente qu'une part de marché de 0,05 p.c. dans le secteur de la radio. La cotisation annuelle qu'elle doit payer s'élève à 400 euros (indexés annuellement).

La partie intervenante devant le juge *a quo* soutient que le principe de la non-rétroactivité doit être envisagé sous l'angle de la finalité recherchée. Les lois rétroactives qui ne font pas naître d'insécurité juridique mais qui sont davantage une confirmation des espérances raisonnables ne posent pas de problème mais répondent précisément à la finalité du principe de non-rétroactivité.

Ensuite, elle donne un aperçu des circonstances exceptionnelles et des motifs impérieux d'intérêt général que la Cour a déjà pris en considération dans le passé pour justifier l'effet d'une législation rétroactive sur des litiges pendants et elle tente de démontrer que les dispositions en cause répondent aux exigences posées par la Cour. Elle allègue notamment que l'objectif de la loi reste inchangé (influence égale des deux groupes dans le processus de décision), que la situation juridique des nombreux intéressés n'est pas modifiée (les décisions et les arrêtés royaux continuent d'exister) et que toutes sortes d'effets défavorables de grande ampleur sont évités. S'il était conclu à l'inconstitutionnalité des dispositions en cause, cette décision pourrait signifier « un véritable désastre social et financier » pour les créanciers et « une débâcle administrative jamais vue » pour les sociétés de gestion, sans parler d'un manquement - en raison d'une faute purement formelle - à l'obligation de transposer effectivement et en temps utile la directive 92/100/CEE relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle.

A.4. Comme le Conseil des ministres, la SCRL « URADEX », partie intervenante, estime elle aussi que les dispositions en cause présentent de fortes ressemblances avec des dispositions législatives interprétatives. En effet, le législateur aurait toujours eu l'intention, comme l'exposent également les travaux préparatoires, de répartir de manière égale le nombre de voix entre les sociétés de gestion et les organisations de débiteurs, ce qui est également la seule interprétation pertinente de la représentation équivalente des deux groupes.

Selon la SCRL « URADEX », l'effet rétroactif conféré à la modification de l'article 42 de la loi sur le droit d'auteur n'est pas contraire aux articles 10 et 11 de la Constitution. En effet, il serait justifié par des circonstances exceptionnelles. La SCRL renvoie à cet égard au décalage entre la formulation littérale du texte législatif et l'objectif du législateur, aux exigences de sécurité juridique et de continuité du service public, aux attentes raisonnables des justiciables, à l'objectif de la disposition modifiée, à l'obligation de transposer une directive européenne, aux conséquences budgétaires néfastes et à la désorganisation administrative chez les ayants droit.

Pour la SCRL « URADEX », une annulation des dispositions en cause entraînerait des conséquences financières et pratiques considérables. Elle ne pourrait plus exécuter sa mission statutaire, dans la mesure où celle-ci porte sur l'indemnisation équitable recherchée. En raison du grand nombre d'ayants droit (artistes-interprètes ou exécutants), tant en Belgique qu'à l'étranger, il serait socialement injustifié et économiquement impossible de récupérer à charge des membres individuels les indemnités équitables distribuées par le passé.

A.5. L'ASBL « Radio Tienen » considère qu'il n'y a pas de motifs impérieux d'intérêt général qui pourraient justifier l'effet rétroactif. Ni les fondements de notre Etat de droit, ni ceux de notre système de sécurité sociale, de notre système fiscal ou d'un département ministériel quelconque n'auraient été mis en péril, tandis que les intérêts financiers des sociétés de gestion pourraient difficilement être considérés comme des intérêts généraux. En outre, la partie requérante devant le Conseil d'Etat s'interroge sur le motif impérieux d'intérêt général qui justifie un effet rétroactif au 18 novembre 1998, tandis que les effets budgétaires ne se sont produits qu'en 2003 et, s'il existait de réels motifs impérieux d'intérêt général, sur la raison pour laquelle la modification législative n'a pas été effectuée plus tôt étant donné que l'Etat belge et son ministre compétent avaient déjà été informés mi-2003 de la composition illégale de la commission relative aux droits voisins.

- B -

B.1. La loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins (ci-après : la loi sur le droit d'auteur), s'inspirant du même souci que celui de la loi du 22 mars 1886 qu'elle a remplacée, entend protéger les auteurs afin de promouvoir la création des œuvres de l'esprit (*Doc. parl.*, Chambre, S.E. 1991-1992, n° 473/33, p. 9).

L'article 42 de la loi sur le droit d'auteur confère aux artistes-interprètes ou exécutants et aux producteurs le droit à une rémunération équitable pour l'utilisation de leurs prestations (alinéa 1er). La rémunération est versée aux sociétés de gestion des droits visées au chapitre VII de la loi (alinéa 2). Lorsque ces sociétés de gestion et les organisations représentant les débiteurs de cette rémunération ne parviennent pas à un accord sur cette rémunération, le montant de celle-ci est fixé par une commission qui siège au complet ou en sections spécialisées et est présidée par le représentant du ministre compétent pour le droit d'auteur (alinéa 3).

L'article 42, alinéa 4, de la loi sur le droit d'auteur, avant sa modification par l'article 76 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I), disposait :

« Cette commission siège au complet ou en sections spécialisées dans un ou plusieurs secteurs d'activité. Chaque section est présidée par le représentant du ministre compétent pour le droit d'auteur et compte un nombre égal de personnes désignées par les sociétés de gestion des droits et de personnes désignées par les organisations du ou des secteur(s) d'activité concerné(s) débiteur(s) de la rémunération ».

L'article 76 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) a remplacé l'alinéa 4 de l'article 42 de la loi sur le droit d'auteur par la disposition suivante :

« Cette commission siège au complet ou en sections spécialisées dans un ou plusieurs secteurs d'activités. Chaque section est présidée par le représentant du ministre qui a le droit d'auteur dans ses attributions. Dans cette commission les sociétés de gestion des droits, d'une part, et les organisations représentant les débiteurs de la rémunération, d'autre part, disposent d'un nombre égal de voix. Cette répartition égale du nombre de voix entre, d'une part, les sociétés de gestion des droits et, d'autre part, les organisations représentant les débiteurs de la rémunération, s'applique également lorsque la commission siège en sections spécialisées ».

En vertu de l'article 77 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I), l'article 76 de cette même loi produit ses effets à partir du 14 novembre 1998.

B.2. La décision relative à la rémunération équitable prise par la section spécialisée « radio » de la commission précitée est attaquée devant le Conseil d'Etat. Les parties requérantes devant le Conseil d'Etat critiquent notamment l'irrégularité de la composition de cette section.

Le Conseil d'Etat constate qu'au 10 février 2003, la commission ne répondait pas à la condition légale relative à sa composition, étant donné que les sociétés de gestion des droits et les organisations représentant les débiteurs n'étaient pas représentées par un nombre égal de personnes. Une commission composée irrégulièrement ne peut pas se réunir régulièrement et ne peut pas adopter de décision régulière. Le Conseil d'Etat poursuit (au point 24 de la décision de renvoi) :

« A défaut d'une disposition législative en la matière, la composition irrégulière de la commission ne peut pas être réparée. Ni le constat que la commission a pu garantir la parité des voix en organisant le vote d'une manière spécifique conformément aux dispositions du règlement d'ordre intérieur - article 12 -, ni la référence à la circonstance que le vote n'aurait pas pu conduire en l'espèce à une autre décision avec un nombre plus important de représentants des sociétés de gestion, ni la circonstance que le représentant de la partie requérante n'a pas soulevé le problème en commission, ne sont de nature à laisser sans suite la méconnaissance de cette forme substantielle portant sur la composition de la commission ».

Le Conseil d'Etat constate toutefois que l'article 76 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) a modifié l'article 42 de la loi du 30 juin 1994 et il déduit des travaux préparatoires que le législateur a voulu régulariser la méthode de travail effectivement utilisée par la commission dans le passé en n'exigeant plus la parité au niveau de la composition de la commission mais au niveau du vote.

La question préjudicielle du Conseil d'Etat interroge la Cour sur la compatibilité des articles 76 et 77 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) avec l'article 10 de la Constitution, combiné ou non avec le principe de la sécurité juridique, dans la mesure où ils modifient avec effet rétroactif une situation juridique faisant l'objet d'un litige pendant devant le Conseil d'Etat, ce qui a pour conséquence qu'en ce qui concerne une catégorie de personnes, il est porté atteinte aux garanties juridictionnelles offertes à tous et que l'issue du litige est influencée dans un sens bien précis.

B.3. Selon les parties requérantes devant le juge *a quo*, le législateur, en adoptant les dispositions en cause, a empêché le Conseil d'Etat de se prononcer sur un recours en annulation et a ainsi privé une catégorie de citoyens d'une garantie juridictionnelle fondamentale.

B.4. Ainsi que la Cour l'a déjà considéré à plusieurs reprises, l'annulation d'un arrêté royal pour cause de violation d'une formalité substantielle lors de son adoption ne peut avoir pour effet que le législateur soit dans l'impossibilité de remédier à l'insécurité juridique qui en résulte (voy. notamment l'arrêt n° 64/2008 du 17 avril 2008, B.29.4 et B.47.4).

La seule existence d'un recours devant le Conseil d'Etat n'empêche pas que les irrégularités dont pourrait être entaché l'acte attaqué puissent être redressées avant même qu'il soit statué sur ledit recours (voy. notamment l'arrêt n° 166/2008, B.13).

B.5. Les dispositions en cause tendent à mettre fin à l'insécurité juridique qui avait été créée par la contestation portant sur la régularité de la composition de la commission visée par l'article 42 de la loi sur le droit d'auteur, absence de régularité ayant pour conséquence que les

décisions de cette commission en matière de rémunération équitable pour l'utilisation des prestations des artistes-interprètes ou exécutants et des producteurs auraient été entachées d'une illégalité externe.

Dans l'exposé des motifs, cet objectif a été exposé comme suit :

« Il est nécessaire que cet article entre en vigueur à partir de la date à laquelle est entrée en vigueur la disposition actuelle, à savoir le 14 novembre 1998 (entrée en vigueur de la loi du 31 août 1998 précitée).

En effet, la commission a fonctionné selon ce système conforme à l'intention du législateur de 1998 et pour la sécurité juridique et la continuité du service public, les décisions ainsi adoptées par elle doivent être confirmées par une clarification de la disposition concernée. Il n'en résultera donc pas de changement ni pour les ayants droit ni pour les débiteurs.

En outre, l'entrée en vigueur confirmera les attentes raisonnables du justiciable, à savoir une égalité en nombre de votes et non en personnes ayants un droit de vote.

La Cour Constitutionnelle a jugé qu'une clarification d'une disposition législative, qui ne modifie pas l'objectif de celle-ci, peut raisonnablement avoir un effet rétroactif, même si au sens strict il ne s'agit pas d'une loi interprétative (arrêt n° 80/2008 du 15 mai 2008). Cette situation peut être comparée avec la situation de la présente disposition : tout comme en 1998, le législateur a en effet comme objectif de garantir que deux groupes de parties intéressées puissent exercer une influence égale sur un processus décisionnel, de tel sorte qu'il ne s'agit pas d'un objectif modifié.

Cela permet également de confirmer la transposition effective de la directive 92/100 à laquelle l'Etat belge a entendu procéder par l'article 42 de la loi sur le droit d'auteur.

L'application rétroactive de la modification proposée à l'article 72 répond à un motif impérieux d'intérêt général, notamment que les perceptions perçues depuis 1999, conformément à la directive 92/100 précitée, ne seront pas remises en cause pour un motif exclusivement formel.

Une telle remise en cause aurait en effet des conséquences disproportionnées par rapport au motif exclusivement formel de remise en cause des décisions de la commission et serait en outre extrêmement préjudiciable pour l'ensemble des artistes et des producteurs qui ont perçu leurs droits depuis 1999 » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1608/001, pp. 56-57).

Dans le rapport fait au nom de la commission compétente de la Chambre, cet objectif a encore été précisé :

« Le ministre explique que l'adaptation de l'article 42 de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins (la loi relative au droit d'auteur) constitue, en soi, une correction technique. Elle vise à mieux traduire l'intention originelle du législateur dans le texte de loi proprement dit.

L'actuel article 42, alinéa 4, dispose que la commission se compose d'un nombre égal de représentants, d'une part, des sociétés de gestion et, d'autre part, des groupes d'intérêts d'utilisateurs.

L'application littérale de la loi causerait cependant des conséquences déraisonnables dans la mesure où les deux sociétés de gestion concernées seraient à chaque fois obligées de désigner autant de personnes qu'il y a de représentants des différentes catégories de débiteurs concernés (et ils sont nombreux).

C'est la raison pour laquelle il est proposé, à présent, de prévoir une parité en matière de droit de vote (indépendamment du nombre de représentants). Il s'agit d'une confirmation de la manière selon laquelle la commission a appliqué la disposition depuis 1998 : indépendamment du nombre de personnes présentes, à savoir, les ayants droit ou les débiteurs, on s'assurait toujours que les deux groupes avaient un nombre de voix égal.

Ce mode de fonctionnement est tout à fait conforme à l'intention du législateur de 1998, mais est, au sens strict, contraire à la lettre de la loi, qui ne prévoit pas d'égalité en nombre de votes, mais bien une égalité en nombre de personnes exprimant un vote » (*Doc. parl.*, Chambre, 2008-2009, DOC 52-1608/009, pp. 7-8).

B.6. L'illégalité de l'acte administratif attaqué devant le Conseil d'Etat, en raison de la composition irrégulière de l'auteur de celui-ci, ne peut pas faire naître, en faveur des parties qui ont dénoncé l'irrégularité précitée, le droit intangible d'être dispensées à jamais de la contribution en question. Ces parties pouvaient par conséquent raisonnablement s'attendre à une rectification de cette irrégularité, laquelle est, en outre, de nature à restaurer l'égalité des justiciables et à ne pas compromettre la rémunération équitable des artistes et des producteurs qui y ont droit.

B.7. Enfin, les dispositions en cause ne portent pas atteinte à la possibilité de faire examiner par le Conseil d'Etat les griefs invoqués quant au fond contre la décision prise par la section spécialisée « radio » au sujet de la rémunération équitable.

B.8. La question préjudicielle appelle une réponse négative.

Par ces motifs,

la Cour

dit pour droit :

Les articles 76 et 77 de la loi du 22 décembre 2008 portant des dispositions diverses (I) ne violent pas l'article 10 de la Constitution, combiné ou non avec le principe de la sécurité juridique.

Ainsi prononcé en langue néerlandaise et en langue française, conformément à l'article 65 de la loi spéciale du 6 janvier 1989 sur la Cour constitutionnelle, à l'audience publique du 27 janvier 2011.

Le greffier,

Le président,

P.-Y. Dutilleux

M. Bossuyt