

CONSEIL D'ÉTAT, SECTION DU CONTENTIEUX ADMINISTRATIF

XV^e CHAMBRE

A R R Ê T

n° 265.545 du 23 janvier 2026

A. 234.235/XV-4821

En cause :

1. XXXX,
2. XXXX,
3. XXXX,

ayant tous les trois élu domicile chez
M^e Suzanne CAPIAU, avocate,
avenue de la Toison d'Or, 16/19
1050 Bruxelles,

contre :

l'État belge, représenté par
le ministre des Finances et des Pensions,
chargé de la Loterie nationale
et des Institutions culturelles fédérales,
ayant élu domicile chez
M^{es} Ariane JOACHIMOWICZ
et Ronald FONTEYN, avocats,
rue de Florence, 13
1000 Bruxelles.

Partie intervenante :

l'Orchestre national de Belgique (ONB),
ayant élu domicile chez
M^{es} Dominique LAGASSE,
Séverine PERIN
et Mireille BUYDENS, avocats,
chaussée de La Hulpe, 187
1170 Bruxelles.

I. Objet de la requête

Par une requête introduite le 26 juillet 2021, les parties requérantes demandent l'annulation de l'arrêté royal du 1^{er} juin 2021 relatif aux droits voisins du personnel artistique de l'Orchestre national de Belgique, publié au *Moniteur belge* du 4 juin 2021, 2^e édition.

II. Procédure

Le Conseil d'État, par un arrêt n° 257.202 du 31 août 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.202), rectifié par un arrêt n° 257.233 du 5 septembre 2023 (ECLI:BE:RVSCE:2023:ARR.257.233), a rouvert les débats, a posé une question préjudicielle à la Cour constitutionnelle, a posé deux questions préjudicielles à la Cour de justice de l'Union européenne, a chargé le membre de l'auditorat désigné par l'Auditeur général adjoint de déposer un rapport complémentaire sur le vu des réponses données par la Cour constitutionnelle et par la Cour de justice de l'Union européenne, a ordonné que, lors de la publication de l'arrêt, l'identité des parties requérantes ne soit pas mentionnée et a réservé les dépens. Cet arrêt a été notifié aux parties.

La Cour de justice de l'Union européenne, par un arrêt du 6 mars 2025 (affaire C-575/23) (ECLI:EU:C:2025:141), a répondu aux deux questions préjudicielles précitées.

La Cour constitutionnelle, par un arrêt n° 96/2025 du 26 juin 2025 (ECLI:BE:GHCC:2025:ARR.096), a renvoyé l'affaire au Conseil d'État.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section au Conseil d'État, a rédigé un rapport complémentaire sur la base de l'article 13 du règlement général de procédure.

Le rapport a été notifié aux parties.

Les parties intervenante et adverse ont chacune déposé un dernier mémoire dans lequel elles demandent, notamment, qu'en cas d'annulation de l'arrêté attaqué, le Conseil d'État ordonne le maintien des effets de celui-ci « depuis son entrée en vigueur jusqu'à la notification de l'arrêt à intervenir ».

La partie requérante a également déposé un dernier mémoire.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a rédigé un avis sur ces demandes de maintien des effets.

Par une ordonnance du 25 novembre 2025, l'affaire a été fixée à l'audience du 6 janvier 2026.

M^{me} Élisabeth Willemart, conseillère d'État, a exposé son rapport.

M^e Suzanne Capiou, avocate, comparaissant pour les parties requérantes, M^e Ronald Fonteyn, avocat, comparaissant pour la partie adverse, et M^e Séverine Perin, avocate, comparaissant pour la partie intervenante, ont été entendus en leurs observations.

M. Christian Amelynck, premier auditeur chef de section, a été entendu en son avis conforme.

Il est fait application des dispositions relatives à l'emploi des langues, inscrites au titre VI, chapitre II, des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973.

III. Cinquième et sixième moyens

Le cinquième moyen est pris de la violation des articles XI.203 et XI.205, § 4, du Code de droit économique, des articles 10 et 11, 16 et 105 de la Constitution, de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne et plus particulièrement son article 17, de la violation du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus particulièrement son article 1^{er}, de la violation des articles 10 et 249 (devenu 288) du Traité sur le fonctionnement de l'Union européenne et de la directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE, plus particulièrement de ses articles 18 à 20 et 22, de l'incompétence de l'auteur de l'acte et de l'excès de pouvoir.

Le sixième moyen est pris de la violation des articles XI.203 et XI.205, § 4, du Code de droit économique, des articles 10 et 11, 16 et 105 de la Constitution, de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, plus particulièrement son article 17, du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, plus particulièrement son article 1^{er}, des "principes protecteurs des titulaires des droits voisins" consacrés par la directive (UE) 2019/790, précitée, plus particulièrement de ses articles 18 à 20 et 22, des principes généraux du droit administratif et particulièrement du principe de bonne administration et d'équitable procédure, des principes d'égalité et de non-discrimination consacrés par les articles 10 et 11 de la Constitution et de l'excès de pouvoir.

Ces moyens, qui comportent chacun plusieurs branches, sont résumés dans l'arrêt n° 257.202, précité.

Le même arrêt comporte le considérant selon lequel « l'argumentation des parties adverse et intervenante dans le cadre de la seconde branche du cinquième moyen et dans le cadre du sixième moyen soulève les questions de savoir si la directive (UE) 2019/790, en particulier ses articles 18 à 23, vise l'hypothèse de la cession de droits voisins dans le cadre d'une relation de travail statutaire et, dans l'affirmative, si la partie adverse était tenue au respect de ces dispositions lorsqu'elle a adopté l'acte attaqué, qui porte cession unilatérale des droits voisins des musiciens de l'ONB, au cours du délai de transposition de cette directive ».

En conséquence, les questions préjudicielles suivantes ont été posées à la Cour de justice de l'Union européenne :

- « Les articles 18 à 23 de la directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE doivent-ils être interprétés comme s'opposant à la cession par la voie réglementaire des droits voisins d'agents statutaires pour les prestations réalisées dans le champ de la relation de travail ? ».
- « Dans l'affirmative, les notions “d'actes conclus” et de “droits acquis” de l'article 26.2 de la directive (UE) 2019/790 du Parlement européen et du Conseil du 17 avril 2019 sur le droit d'auteur et les droits voisins dans le marché unique numérique et modifiant les directives 96/9/CE et 2001/29/CE doivent-elles être interprétées comme visant notamment la cession de droits voisins opérée par la voie d'un acte réglementaire adopté avant le 7 juin 2021 ? ».

Par l'arrêt du 6 mars 2025 dans l'affaire C-575/23, la Cour a dit pour droit :

« L'article 2, sous b), et l'article 3, paragraphe 2, sous a), de la directive 2001/29/CE du Parlement européen et du Conseil, du 22 mai 2001, sur l'harmonisation de certains aspects du droit d'auteur et des droits voisins dans la société de l'information, ainsi que l'article 3, paragraphe 1, sous b), l'article 7, paragraphe 1, l'article 8, paragraphe 1, et l'article 9, paragraphe 1, sous a) de la directive 2006/115/CE du Parlement européen et du Conseil, du 12 décembre 2006, relative au droit de location et de prêt et à certains droits voisins du droit d'auteur dans le domaine de la propriété intellectuelle, doivent être interprétés en ce sens que :

ils s'opposent à une réglementation nationale qui prévoit la cession, par la voie réglementaire, aux fins d'une exploitation par l'employeur, des droits voisins d'artistes interprètes ou exécutants engagés sous statut de droit administratif, pour les prestations réalisées dans le cadre de leur mission au service de cet employeur, en l'absence de consentement préalable de ces derniers ».

Dans son courrier valant dernier mémoire, la partie adverse se réfère à la sagesse du Conseil quant au bien-fondé des cinquième et sixième moyens.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante semble convenir que l'arrêt prononcé le 6 mars 2025 par la Cour de justice de l'Union européenne ne peut que conduire à l'annulation de l'acte attaqué.

Il résulte de l'arrêt du 6 mars 2025 de la Cour de justice de l'Union européenne, précité, que la seconde branche du cinquième moyen et le sixième moyen sont fondés, dès lors que l'arrêté royal attaqué opère une cession des droits voisins de musiciens de l'ONB, par voie réglementaire, sans que ceux-ci y aient consenti préalablement.

IV. Premier moyen

Le premier moyen est pris de la violation du Code de droit économique et plus particulièrement de ses articles XI.203 à XI.205, de « l'application fautive, inexacte et abusive » de la loi du 19 décembre 1974 et de son arrêté royal d'exécution du 28 septembre 1974, de la violation de l'article 16 de la Constitution, de la violation de la Charte des droits fondamentaux de l'Union européenne, et plus particulièrement son article 17, de la violation du Premier Protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, et plus particulièrement son article 1^{er}, et de l'excès de pouvoir.

Il est résumé dans l'arrêt n° 257.202, précité.

Par le même arrêt le Conseil a, dans le cadre de l'examen de ce moyen, posé la question préjudicielle suivante à la Cour constitutionnelle :

« L'article XI.205, § 4, du Code de droit économique, interprété comme permettant de déroger à l'article XI.203, alinéa 2, du même Code, en opérant par la voie réglementaire, sans accord individuel ou collectif, la cession des droits voisins des artistes-interprètes ou exécutants engagés dans le cadre d'un statut, viole-t-il l'article 16 de la Constitution combiné avec l'article 1^{er} du Premier protocole additionnel à la Convention de sauvegarde des droits de l'homme et des libertés fondamentales, en ce qu'il prive ces artistes-interprètes ou exécutants du droit de consentir à la cession de leurs droits et aux modalités de cette cession ? ».

Par son arrêt n° 96/2025 du 26 juin 2025, la Cour constitutionnelle, ayant pris connaissance de l'arrêt précité de la Cour de justice, a décidé qu'il y avait lieu de renvoyer l'affaire au Conseil d'État, afin que celui-ci apprécie, à la lumière de la réponse de la Cour de justice, si la question préjudicielle appelle encore une réponse.

Dans son dernier mémoire, la partie intervenante considère que la réponse de la Cour constitutionnelle n'est plus utile. Elle indique que, « compte tenu de l'arrêt prononcé le 6 mars 2025 par la CJUE, la question préjudicielle posée à la Cour constitutionnelle est en effet devenue sans intérêt pour Votre Conseil, la réponse que la Cour pourrait y apporter n'étant pas de nature à entraîner une annulation plus

étendue de l'arrêté royal du 1^{er} juin 2021 qui a opéré la cession des droits voisins des artistes interprètes ou exécutants de l'ONB engagés sous statut de droit administratif en l'absence du consentement préalable de ces derniers ».

Le premier moyen n'étant pas de nature à conduire à une annulation plus étendue de l'acte attaqué, il n'y a plus lieu de l'examiner et la réponse de la Cour constitutionnelle à la question préjudicielle n'est plus utile à la solution du litige.

V. Autres moyens

Les autres moyens, s'ils étaient fondés, ne pourraient mener à une annulation plus étendue. Il n'y a dès lors pas lieu de les examiner.

VI. Demandes de maintien des effets formulées par les parties intervenante et adverse

VI.1. Thèses des parties

VI.1.1. Demande de la partie intervenante

Dans son dernier mémoire complémentaire, la partie intervenante demande d'« ordonner le maintien des effets de l'arrêté attaqué jusqu'à la notification de l'arrêt à rendre ». Elle considère que sa demande satisfait aux conditions de l'article 14^{ter} des lois coordonnées sur le Conseil d'État et de l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure, pour les motifs qu'elle expose comme suit :

« a) Le maintien des effets doit être demandé par la partie adverse ou la partie intervenante

Le maintien des effets de l'arrêté attaqué est sollicité par l'ONB qui est partie intervenante dans la présente procédure.

b) Le maintien des effets sera précédé d'un débat contradictoire

Conformément à l'article 14, alinéa 3, du règlement général de procédure :

“Lorsqu'elle (la demande visant au maintien des effets de l'acte ou du règlement attaqué) est introduite pour la première fois dans un dernier mémoire, les autres parties peuvent faire valoir leurs observations écrites dans un délai de trente jours à dater de la notification de ce dernier mémoire. [Le membre de l'auditorat désigné rédige un avis écrit limité à cet objet qui est communiqué au moins sept jours ouvrables avant l'audience aux parties et à la chambre saisie”.

La demande formulée par l'ONB visant à entendre ordonner par Votre Conseil le maintien des effets de l'arrêté attaqué sera par conséquent bien précédée d'un débat contradictoire.

c) Le maintien des effets est fondé sur des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de légalité et est spécialement motivé sur ce point : il tient compte de l'intérêt des tiers et est nécessaire

Comme l'ONB l'a expliqué de manière détaillée dans ses actes de procédure précédents, notamment aux pages 8 à 17 de son mémoire en intervention du 3 février 2022, l'adoption de l'arrêté attaqué est intervenue à la suite de longues négociations infructueuses avec les syndicats des musiciens de l'ONB.

L'ONB rappelle notamment les éléments factuels suivants :

- Antérieurement, en l'absence de cadre réglementaire *ad hoc*, un système provisoire avait été mis en place au sein de l'ONB avec l'accord des syndicats dans le cadre duquel l'ONB versait aux musiciens de l'orchestre une rémunération au titre des droits voisins distincte par type de diffusions ;

- En 2014, la Cour des comptes s'est penchée sur la situation de l'ONB et notamment sur ce système provisoire de rémunération. Elle a constaté que celui-ci était complexe. Elle a conclu qu'il fallait revoir ce système provisoire et adopter un arrêté royal pour fixer les rémunérations versées en contrepartie de la cession de droits voisins par les musiciens de l'ONB [...].

- Suite à ce rapport de la Cour des comptes, un contrat de gestion a été conclu avec l'ONB en juin 2016 [...]. Ce contrat de gestion soulignait à nouveau que l'ONB devait communiquer au Ministre les informations nécessaires à l'élaboration de l'arrêté royal déterminant le statut pécuniaire du personnel (cf. son article 15, alinéa 5) ;

- L'ONB a ensuite tenté, pendant de nombreuses années, de trouver un accord avec les délégations syndicales de ses musiciens au sujet de la rémunération des droits voisins, et ce au sein du Comité de concertation de Base de l'ONB (ci-après : CCB). Ces discussions avaient pour objectif de préparer, en concertation avec les syndicats, un projet de solution qui serait ensuite soumis au ministre de tutelle afin que la question de la rémunération des droits voisins puisse faire l'objet d'une intervention réglementaire après avoir été soumise pour négociation au comité de secteur I ;

- Dix-huit réunions du CCB de l'ONB ont été consacrées entre 2016 et 2019 aux discussions concernant la rémunération des droits voisins des musiciens de l'ONB, sans qu'aucun accord concernant la rémunération forfaitaire des droits voisins ne puisse être entériné.

Le 1^{er} juin 2021, conformément à la recommandation de la Cour des comptes, l'arrêté royal attaqué a été adopté afin de fixer un cadre commun pour la cession et la rémunération des droits voisins des musiciens de l'ONB. Il détermine les conditions dans lesquelles la rémunération des droits voisins des musiciens de l'orchestre est calculée et est entré en vigueur le 4 juin 2021.

Depuis plus de quatre ans, l'ONB procède, conformément à cet arrêté, au versement de plusieurs allocations en contrepartie de la cession des droits voisins des musiciens de l'orchestre.

Les musiciens de l'orchestre ont ainsi bénéficié des allocations suivantes : outre une allocation de 600 euros pour un quota annuel de 25 services, les musiciens de l'orchestre ont également perçu plusieurs allocations proportionnelles aux recettes nettes de l'ONB réparties par parts égales entre les musiciens concernés, à savoir :

- une allocation correspondant à 50 % des recettes nettes issues de l'exploitation des droits voisins dans le cadre d'un contrat conclu entre une personne qui relève exclusivement du droit privé et l'ONB (article 4, § 4, de l'arrêté attaqué) ;

- une allocation correspondant à l'intégralité des recettes nettes de l'ONB perçues dans le cadre de sa participation au Concours musical International Reine Élisabeth de Belgique (article 4, § 5, de l'arrêté attaqué) ;
- une allocation correspondant à l'intégralité des recettes nettes de l'ONB perçues pour la retransmission télévisuelle (article 4, § 3, alinéa 5, de l'arrêté attaqué) ;
- une allocation correspondant à 50 % des recettes nettes issues de l'exploitation des droits voisins dans le cadre de musiques de film ou de jeux vidéo (article 6, § 1^{er}, de l'arrêté attaqué).

Ne pas maintenir les effets de l'arrêté attaqué imposerait un nouveau calcul de toutes les rémunérations perçues par les musiciens de l'orchestre depuis plus de quatre ans, ce qui entraînerait :

- une charge administrative considérable pour l'ONB ;
- une insécurité juridique tant pour l'ONB, que pour les musiciens de l'orchestre.

Avant l'adoption de l'arrêté attaqué, seul un système très provisoire avait été mis en place. Comme rappelé ci-avant, ce système provisoire a été critiqué par la Cour des comptes.

Si l'arrêté attaqué devait être annulé avec effet rétroactif, les allocations versées par l'ONB depuis plus de quatre ans n'auraient plus de fondement réglementaire. Près de 80 musiciens sont engagés sous statut au sein de l'orchestre. Ceux-ci devraient rembourser à l'ONB les montants indûment perçus, ce qui représenterait un total d'environ 380.000,00 EUR (annexe 1), à la suite de quoi un nouveau calcul des rémunérations des droits voisins des musiciens de l'orchestre – suivant des modalités à définir (ce qui s'est avéré très fastidieux par le passé) – devrait être arrêté. La détermination des modalités de ce calcul risque de prendre beaucoup de temps. Ce qui n'est pas dans l'intérêt des musiciens de l'orchestre.

L'ONB ne pourrait quant à lui procéder au versement des rémunérations dues pour les cessions de droits voisins concernées aussi longtemps que les modalités de calcul de ces rémunérations n'aient été valablement arrêtées.

De plus, les rémunérations qui seraient ainsi arrêtées risquent d'induire :

- soit le versement par l'ONB de montants moins élevés aux musiciens de l'orchestre, ce qui créerait une instabilité financière pour ces derniers ;
- soit le versement par l'ONB de montants plus élevés aux musiciens de l'orchestre, sans que ces montants aient été prévus dans les budgets des quatre années précédentes.

Dans une affaire similaire concernant un recours en annulation introduit à l'encontre d'un arrêté royal définissant les modalités d'exécution relatives à l'indemnisation accordée aux avocats dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne, Votre Conseil a ordonné le maintien des effets de cet arrêté sur pied de l'article 14^{ter} des LCCE après avoir considéré ce qui suit :

“En l'espèce, l'arrêté attaqué détermine les conditions dans lesquelles la rémunération des avocats intervenant dans le cadre de l'aide juridique de deuxième ligne gratuite est calculée et liquidée. Ne pas maintenir les effets de l'arrêté attaqué pour toutes les prestations pour la rémunération desquelles il a été appliqué imposerait un nouveau calcul de toutes les indemnités attribuées aux avocats, ce qui entraînerait une charge administrative considérable et pourrait entraîner, comme le relève la partie adverse, une diminution du montant de l'indemnité à laquelle peut prétendre un avocat. Il y a donc lieu de maintenir les effets produits par l'arrêté attaqué depuis son entrée en vigueur jusqu'à la

notification du présent arrêt. Par ailleurs, pour les mêmes motifs, il convient de maintenir les effets produits par l'arrêté attaqué pendant une période maximale de dix-huit mois à dater de ladite notification" (C.E., 25 sept. 2024, n° 260.784, ASBL ADDE et consorts).

Dans le cadre d'un recours en annulation dirigé cette fois contre un règlement de police fixant des redevances de stationnement – à l'occasion duquel la partie adverse avait introduit une demande fondée sur l'article 14^{ter} des LCCE car elle craignait "les conséquences financières de l'annulation de l'acte attaqué, à savoir le remboursement de redevances perçues et les frais d'organisation de celui-ci, ainsi que les dépenses consécutives à une modification de la signalisation" –, Votre Conseil a ordonné le maintien des effets du règlement de police attaqué après avoir considéré que :

"Eu égard aux nombreuses applications de portée individuelle dont les dispositions contenues dans l'acte attaqué ont fait l'objet, et tenant compte de la charge, tant administrative que budgétaire, qu'impliquerait un éventuel réexamen de celles-ci, il y a lieu de décider que les effets de l'arrêté annulé sont maintenus jusqu'au prononcé du présent arrêt" (C.E., 17 janv. 2023, n° 255.508, Durieux et Del Marmol).

Dans le même sens, dans la présente affaire, il convient d'ordonner le maintien des effets de l'arrêté attaqué eu égard :

- aux nombreuses allocations pour droits voisins versées depuis l'entrée en vigueur de cet arrêté ;
- à la charge administrative et budgétaire qu'une annulation avec effet rétroactif ferait peser sur l'ONB ;
- à l'impact financier que pareille annulation aurait sur les musiciens de l'orchestre et pour l'ONB.

Le maintien des effets de l'arrêté attaqué permettra d'assurer la sécurité juridique, ainsi que de protéger les droits économiques et sociaux des musiciens de l'orchestre garantis par l'article 23 de la Constitution.

Il y a donc lieu de maintenir les effets produits par l'arrêté attaqué depuis son entrée en vigueur jusqu'à la notification de l'arrêt à rendre. ».

VI.1.2. Demande de la partie adverse

Dans son courrier valant dernier mémoire, la partie adverse « considère, à l'instar de la partie intervenante, et pour les mêmes raisons qu'elle, qu'il y aurait, le cas échéant, lieu de maintenir les effets produits par l'arrêté annulé depuis son entrée en vigueur jusqu'à la notification de l'arrêt à intervenir ».

VI.1.3. Dernier mémoire complémentaire des parties requérantes

Les parties requérantes s'opposent à la demande de maintien des effets.

VI.2. *Appréciation*

L'article 14^{ter} des lois sur le Conseil d'État, coordonnées le 12 janvier 1973, dispose comme suit :

« À la demande d'une partie adverse ou intervenante, et si la section du contentieux administratif l'estime nécessaire, elle indique ceux des effets des actes individuels annulés ou, par voie de disposition générale, ceux des effets des règlements annulés, qui doivent être considérés comme définitifs ou maintenus provisoirement pour le délai qu'elle détermine.

La mesure visée à l'alinéa 1^{er} ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, par une décision spécialement motivée sur ce point et après un débat contradictoire. Cette décision peut tenir compte des intérêts des tiers. ».

En application de l'article 14^{ter} précité, la mesure décidant le maintien de tout ou partie des effets de l'acte annulé ne peut être ordonnée que pour des raisons exceptionnelles justifiant de porter atteinte au principe de la légalité, la décision pouvant tenir compte des intérêts des tiers. Une telle formulation montre, de toute évidence, que l'intention du législateur a été de ne permettre le recours à cette mesure qu'avec sagesse et circonspection dans le chef du Conseil d'État.

Il a ainsi été précisé, au cours des travaux parlementaires qui ont précédé l'adoption de la loi du 20 janvier 2014 portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, que le recours à cette mesure exceptionnelle peut être envisagé lorsque le caractère rétroactif d'un arrêt d'annulation pourrait avoir des conséquences disproportionnées ou mettre en péril, notamment, la sécurité juridique, dans certaines circonstances (Projet de loi portant réforme de la compétence, de la procédure et de l'organisation du Conseil d'État, *Doc. parl.*, Sénat, 2012-2013, n° 5-2277/1, p. 5).

La Cour constitutionnelle a, de même, insisté sur le juste équilibre qui doit être respecté entre « l'importance de remédier à chaque situation contraire au droit et le souci de ne plus mettre en péril, après un certain temps, des situations existantes et des attentes suscitées » (C.C., arrêt n° 18/2012 du 9 février 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.018), B.9.4 et C.C., arrêt n° 154/2012 du 20 décembre 2012 (ECLI:BE:GHCC:2012:ARR.154), B.3 et B.4. Dans le même sens, notamment : C.C., arrêt n° 14/2013 du 21 février 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.014), B.3 et C.C., arrêt n° 73/2013 du 30 mai 2013 (ECLI:BE:GHCC:2013:ARR.073), B.8).

De même, comme l'a observé l'assemblée générale de la section de législation du Conseil d'État sur l'avant-projet de loi devenu la loi du 20 janvier 2014, précitée, « la mesure, déjà fort peu mise en œuvre à l'égard des règlements, le sera

plus rarement encore lorsque c'est un acte individuel qui est annulé, compte tenu du caractère indéterminé des effets des premiers par rapport à la portée individuelle des seconds » (*ibidem*, n° 5-2277/1, p. 98). À cet égard, il a été précisé que la circonstance que le Conseil d'État puisse désormais apprécier s'il y a lieu de moduler cette rétroactivité en fonction des circonstances propres à la cause se justifie par le fait qu'une annulation avec effet rétroactif peut avoir parfois des « effets insurmontables et disproportionnés » (*ibidem*, n° 5-2277/3, p. 23).

Ainsi, la mesure ne peut donc être décidée que lorsque l'annulation pure et simple de l'acte attaqué aurait des conséquences disproportionnées ou extrêmement graves. Une mise en balance doit ainsi être concrètement opérée entre, d'une part, le principe de la légalité et, d'autre part, les circonstances exceptionnelles qui justifient d'y porter atteinte au nom de la sécurité juridique. La charge de la preuve des raisons exceptionnelles justifiant le maintien des effets de l'acte annulé échoit à la partie demanderesse de cette mesure.

En outre, il y a lieu de tenir compte du principe de la primauté du droit de l'Union sur le droit des États membres. Ce principe impose à toutes les instances des États membres de donner plein effet aux dispositions du droit de l'Union. Il implique que, si la législation nationale n'a pas été établie conformément aux exigences du droit de l'Union, le juge national chargé d'appliquer, dans le cadre de sa compétence, les dispositions du droit de l'Union, a l'obligation d'assurer le plein effet de celles-ci (CJUE, grande chambre, 6 octobre 2020, affaires C-511/18, C-512/18 et C-520/18, *La Quadrature du Net*, ECLI:EU:C:2020:791, points 214-215). Il résulte de ce qui précède que le Conseil d'État ne peut pas, en principe, maintenir temporairement les effets d'actes qu'il a jugés contraires au droit de l'Union.

En l'espèce, la partie intervenante et, à sa suite, la partie adverse, font valoir, en substance, que l'annulation de l'acte attaqué sans maintien des effets, ferait subir une charge administrative très importante à la partie intervenante et qu'elle mettrait en péril sa sécurité financière ainsi que celle des musiciens. Elles expliquent que l'adoption de l'acte attaqué a été très laborieuse, que des rémunérations sont versées depuis quatre ans aux musiciens de l'orchestre sur la base des dispositions qu'il comporte, que l'annulation sans maintien des effets priverait ces rémunérations de fondement légal et imposerait le remboursement des paiements indus par les musiciens, que la partie intervenante ne pourrait procéder au paiement de la rémunération des droits voisins qu'après que les nouvelles modalités de calcul auront été définies, ce qui pourrait prendre beaucoup de temps, et que le résultat pourrait soit s'avérer défavorable aux musiciens, soit imposer le paiement de montants plus importants qui n'ont pas été prévus dans le budget de la partie intervenante.

L'orchestre de la partie intervenante comptant, selon les écrits de procédure, près de 80 musiciens, il ne paraît pas déraisonnablement difficile, en termes de charge administrative, de recalculer les montants qui leur seraient dus, y compris pour la période courant entre la date d'entrée en vigueur de l'arrêté et la notification du présent arrêt. La circonstance, alléguée par la partie intervenante, que des allocations, qualifiées par elle de « nombreuses », ont été versées pendant cette période ne suffit pas à cet égard. La trace, le montant et la raison d'être de chacune de celles-ci doivent en effet être identifiables par la partie intervenante. À cet égard, les précédents cités par la partie intervenante à l'appui de sa demande ne sont pas transposables au cas d'espèce.

La circonstance que l'incidence financière d'un éventuel arrêt d'annulation n'a pas été prévue dans le budget de la partie intervenante ne peut être qualifiée de « raison exceptionnelle » au sens de l'article 14^{ter} précité. En outre, en avançant des montants sans les mettre en perspective avec son budget global, la partie intervenante ne démontre pas que le rétablissement de la légalité, y compris pour la période déjà écoulée depuis l'entrée en vigueur de l'arrêté, serait budgétairement impossible ou exagérément difficile. Elle ne procède donc pas à la démonstration requise pour justifier un arrêt de maintien des effets de l'acte attaqué en raison de « la charge budgétaire » évoquée.

Quant à « l'impact financier qu'[une] annulation [produisant ses pleins et entiers effets] aurait sur les musiciens de l'orchestre », la partie intervenante ne démontre pas davantage que celui-ci leur serait défavorable. Enfin, il ne s'impose pas à l'évidence que les montants déjà versés, en exécution des obligations déduites du droit européen et du Code de droit économique, selon les modalités définies par l'arrêté attaqué, devraient être remboursés par les musiciens dans l'attente de l'adoption de nouvelles modalités de calcul.

Les demandes de maintien des effets sont rejetées.

VII. Dépersonnalisation

Dans leur mémoire en réplique, les parties requérantes sollicitent la dépersonnalisation de l'arrêt à intervenir.

Selon l'article 2, alinéa 1^{er}, de l'arrêté royal du 7 juillet 1997 relatif à la publication des arrêts et des ordonnances de non-admission du Conseil d'État, toute personne physique partie à un litige porté devant le Conseil d'État peut requérir dans la requête et, le cas échéant, jusqu'à la clôture des débats que, lors de la publication

de l'arrêt ou de l'ordonnance, l'identité des personnes physiques ne soit pas mentionnée.

Rien ne s'oppose à cette demande.

VIII. Indemnité de procédure

Dans leur ultime dernier mémoire, les parties requérantes sollicitent une indemnité de procédure de 770 euros, à la charge de la partie adverse. Il y a lieu de faire droit à leur demande.

PAR CES MOTIFS, LE CONSEIL D'ÉTAT DÉCIDE :

Article 1^{er}.

L'arrêt royal du 1^{er} juin 2021 relatif aux droits voisins du personnel artistique de l'Orchestre national de Belgique, publié au *Moniteur belge* du 4 juin 2021, 2^e édition, est annulé.

Article 2.

Les demandes de maintien des effets sont rejetées.

Article 3.

Le présent arrêt sera publié dans les mêmes formes que l'arrêt royal annulé.

Article 4.

Lors de la publication du présent arrêt, l'identité des parties requérantes ne sera pas mentionnée.

Article 5.

La partie adverse supporte les dépens, à savoir le droit de rôle de 600 euros, la contribution de 20 euros et l'indemnité de procédure de 770 euros, accordée aux parties requérantes, à concurrence du tiers chacune.

La partie intervenante supporte le droit de 150 euros lié à son intervention.

Ainsi prononcé, à Bruxelles, le 23 janvier 2026, par la XV^e chambre du Conseil d'État, composée de :

Anne-Françoise Bolly,
Marc Joassart,
Élisabeth Willemart,
Frédéric Quintin,

présidente de chambre,
conseiller d'État,
conseillère d'État,
greffier.

Le Greffier,

La Présidente,

Frédéric Quintin

Anne-Françoise Bolly