

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 34.941/VR

DE LA SECTION DE LÉGISLATION DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, chambres réunies, saisi par le Ministre des Arts, des Lettres et de l'Audiovisuel de la Communauté française, le 20 février 2003, d'une demande d'avis, dans un délai ne dépassant pas un mois, sur un avant-projet de décret "portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'affectation de 30 % du produit de la rémunération pour copie privée à la promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles", a donné le 11 mars 2003 l'avis suivant :

LA PORTEE DU PROJET

1. L'avant-projet de décret soumis pour avis entend porter assentiment à l'accord de coopération du 13 décembre 2002 entre l'Etat fédéral, la Communauté germanophone, la Communauté française et la Communauté flamande relatif à l'affectation de 30 % du produit de la rémunération pour copie privée à la promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles.

2. Cet accord de coopération doit être lu à la lumière de la loi du 30 juin 1994 relative au droit d'auteur et aux droits voisins.

L'article 55 de cette loi accorde aux auteurs, artistes-interprètes ou exécutants et aux producteurs de phonogrammes et d'oeuvres audiovisuelles le droit à une certaine rémunération pour la reproduction privée de leurs oeuvres et prestations. La rémunération est à la charge du fabricant, de l'importateur ou de l'acquéreur intracommunautaire de supports utilisables pour la reproduction d'oeuvres sonores et audiovisuelles ou d'appareils permettant cette reproduction. La rémunération est perçue et répartie par une société chargée de cette mission par le Roi ⁽¹⁾.

L'article 58, § 1^{er}, de la loi dispose que la rémunération est attribuée, à raison d'un tiers, aux trois catégories citées (les auteurs, les artistes-interprètes ou exécutants ainsi que les producteurs de phonogrammes et d'oeuvres audiovisuelles).

En principe, la totalité du produit de la rémunération perçue auprès des fabricants, importateurs et acquéreurs est destinée aux trois catégories de bénéficiaires précitées. Toutefois, l'article 58, § 2, prévoit une possibilité de dérogation : 30 % du produit de la rémunération peuvent être affectés à la promotion de la création d'oeuvres, en vertu d'un accord de coopération conclu entre les communautés et l'Etat fédéral.

⁽¹⁾ La société coopérative à responsabilité limitée "Auvibel" a été chargée de cette mission (arrêté royal du 21 janvier 1997 chargeant une société d'assurer la perception et la répartition des droits à rémunération pour copie privée).

3. L'accord de coopération du 13 décembre 2002 pourvoit à l'exécution de cette disposition.

Chaque communauté s'engage à créer un fonds auquel est confiée la mission de répartir ou de redistribuer la part de la rémunération précitée qui lui revient. Chaque fonds sera chargé de promouvoir la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles et devra pouvoir soutenir individuellement les auteurs, les artistes-interprètes ou exécutants et les producteurs de phonogrammes et d'oeuvres audiovisuelles.

La société de gestion des droits chargée de la perception et de la répartition de la rémunération répartit 30 % du produit de celle-ci entre les fonds, en appliquant la clé de répartition suivante : 1,4 % pour la Communauté germanophone, 59 % du montant restant (98,6 %) pour la Communauté flamande et 41 % du montant restant (98,6 %) pour la Communauté française.

Chaque communauté communique un rapport annuel donnant notamment un aperçu des projets financés au moyen des revenus qui lui ont été attribués.

LA COMPETENCE DE L'AUTORITE FEDERALE ET DES COMMUNAUTES

4. Selon l'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 7°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles, seule l'autorité fédérale est compétente pour la propriété intellectuelle. Les dispositions de la loi du 30 juin 1994, notamment celles concernant la rémunération des auteurs, des artistes-interprètes ou exécutants et des producteurs de phonogrammes et d'oeuvres audiovisuelles, ont été adoptées en vertu de cette compétence.

La promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles doit être rattachée au domaine des beaux-arts. Sur la base de l'article 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980, cette matière relève de la compétence des communautés.

En l'occurrence, l'accord de coopération implique que l'autorité fédérale cède partiellement aux communautés le produit de la rémunération versée par les fabricants, les importateurs et les acquéreurs intracommunautaires de supports utilisables pour la reproduction d'oeuvres sonores et audiovisuelles ou d'appareils permettant cette reproduction.

5. Le Conseil d'Etat rappelle que les pouvoirs dont sont investis l'Etat fédéral, les communautés ou les régions, pour effectuer des dépenses dans le cadre de leur politique publique ou sous la forme de subventions octroyées à des institutions de droit public ou de droit privé, sont subordonnés à la compétence matérielle à laquelle ces moyens financiers sont affectés, sous la réserve des exceptions éventuelles prévues par la Constitution ou la loi spéciale. Une autorité ne peut affecter des moyens financiers à des projets qui ne relèvent pas de ses compétences. En principe, le fait que pareille affectation fasse l'objet d'un accord de coopération n'y change rien : un accord de coopération ne peut avoir pour effet d'habiliter une autorité incompétente à financer des politiques échappant à son champ de compétence ⁽²⁾.

Tel qu'il est rédigé, l'accord de coopération vise le transfert aux communautés de moyens financiers, perçus sur la base d'une réglementation fédérale, pour les attribuer à des projets qui relèvent des communautés. Ainsi, l'accord de coopération entend-il transférer certains moyens fédéraux aux communautés pour qu'elles puissent mener une politique dans une matière qui relève exclusivement de leur compétence.

Conformément à l'article 175, alinéa 1^{er}, de la Constitution, un tel règlement ne peut être élaboré qu'au moyen d'une loi fédérale, adoptée à une majorité spéciale.

L'accord de coopération, tel qu'il est conçu, n'est donc pas conforme aux règles relatives aux compétences respectives de l'autorité fédérale et des communautés ⁽³⁾.

⁽²⁾ Voir, entre autres, l'avis 32.371/VR du 23 octobre 2001 concernant un projet qui est devenu la loi du 22 mars 2002 portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'Etat fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-2012 de la S.N.C.B. (Doc. parl., Chambre, 2001-02, n° 50-1463/1, (9), 10-11).

⁽³⁾ Cf. l'avis 32.123/3 du 30 octobre 2001 sur un avant-projet de loi portant assentiment à l'accord de coopération entre l'Etat fédéral, la Région flamande, la Région wallonne et la Région de Bruxelles-Capitale relatif à l'exécution et au financement de l'assainissement du sol des stations-service (Doc. parl., Sénat, 2002-03, n° 2-1473/1, (66), 68).

6. Ce qui précède ne signifie pas qu'un accord de coopération relatif au financement de la promotion de la création d'oeuvres sonores et audiovisuelles serait impossible. Au contraire, comme le Conseil d'Etat l'a observé dans ses avis portant sur des amendements qui ont abouti à l'article 58 de la loi du 30 juin 1994, un accord de coopération peut effectivement concerner l'affectation de ressources perçues en exécution d'une loi fédérale à des fins de politique culturelle ⁽⁴⁾. Il existe en effet un lien étroit entre la protection de la propriété intellectuelle et les beaux-arts : alors que les droits d'auteur appartiennent à l'auteur, à l'artiste-interprète ou exécutant ou au producteur ayant déjà créé une oeuvre, la promotion de la création d'oeuvres vise à accorder des subventions aux auteurs, artistes et producteurs afin de leur permettre de créer des oeuvres, lesquelles seront ensuite génératrices de droits d'auteur. Cette promotion de la création d'oeuvres présente d'ailleurs des aspects économiques, relevant de l'autorité fédérale au titre de ses compétences en matière de droits intellectuels, qui sont parallèles aux aspects strictement culturels relevant des communautés.

Toutefois, si, dans ses avis, la section de législation a fait état de la possibilité de conclure un accord de coopération pour affecter à des fins de politique culturelle les ressources générées en exécution de la disposition qui allait devenir l'article 58, § 2, de la loi précitée du 30 juin 1994, il va de soi que le recours à cet instrument doit se faire dans le respect de l'article 92bis, § 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 et des principes qui gouvernent le système de répartition des compétences entre l'Etat, les communautés et les régions. Un accord de coopération n'est donc admissible qu'à la double condition que, d'une part, comme il vient d'être exposé, sous le n° 5, l'accord de coopération n'implique pas de transfert financier de l'autorité fédérale vers les communautés et que, d'autre part, il prévoit, conformément à l'article 92bis, § 1^{er}, précité, "l'exercice conjoint de compétences propres" de l'autorité fédérale et des communautés et régions ⁽⁵⁾.

⁽⁴⁾ Avis 23.078/2 du 2 février 1994 (Doc. parl., Chambre, S.E. 1991-92, n° 473/27, p. 7); avis 23.137/2 du 23 février 1994 (Doc. parl., Chambre, S.E. 1991-92, n° 473/30, p. 3).

⁽⁵⁾ Dans son avis 30.782/VR, donné le 28 février 2001, sur un projet d'arrêté royal "déterminant les fins d'utilité publique auxquelles est affectée une partie du bénéfice de la Loterie nationale", la section de législation du Conseil d'Etat a observé que l'Etat fédéral pourrait "conclure avec les collectivités fédérées un accord de coopération visant à la mise en commun de fonds en vue de financer des projets distincts qui les uns ressortissent à la compétence de l'Etat fédéral et les autres, à celle des collectivités fédérées, ou des projets communs qui, par certains de leurs aspects, relèvent de la compétence de l'Etat fédéral et par d'autres, de celle des collectivités fédérées. Mais il ne peut, en tout cas, financer, au moyen de ses fonds propres, des projets qui interviennent dans les matières qui sont exclusivement de la compétence des collectivités fédérées".

Cela suppose, en l'espèce, que l'accord de coopération soit amendé sur deux points :

1°) Il doit viser à financer, par un apport de moyens provenant à la fois de l'Etat fédéral et des communautés, des projets relevant tant de l'autorité fédérale que des communautés ⁽⁶⁾. Concrètement, cela signifie que ce n'est pas uniquement l'Etat fédéral qui doit fournir les moyens dont il dispose en exécution de l'article 58, § 2, de la loi précitée du 30 juin 1994, soit les 30 % du produit de la rémunération à la charge des fabricants, des importateurs et des acheteurs intracommunautaires, mais que les communautés doivent, elles aussi, contribuer de manière adéquate aux charges de la coopération ⁽⁷⁾, dans le prolongement des compétences qu'elles entendent régler en commun avec les autres parties.

2°) Dans les mécanismes de coopération envisagés, l'autorité fédérale ne peut être privée de l'exercice de ses compétences au profit des communautés ⁽⁸⁾. Il en résulte qu'il faut prévoir la création d'un organisme commun, dont la gestion doit être conçue en manière telle qu'y soient représentés tant les communautés que l'Etat fédéral, celui-ci agissant au titre de ses compétences en matière de propriété intellectuelle et de droits d'auteur. Cette instance aurait le pouvoir de décider, en fonction éventuellement de clés à fixer dans l'accord de coopération, de la répartition de l'ensemble des moyens apportés entre les projets pris en considération.

⁽⁶⁾ Voir l'avis 31.341/VR sur un projet dont est issue la loi du 8 juillet 2001 modifiant la loi du 30 mars 1995 concernant les réseaux de distribution d'émissions de radiodiffusion et l'exercice d'activités de radiodiffusion dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (Doc. parl., Chambre, 2000-01, n° 50-774/10, p. 6).

⁽⁷⁾ Cette contribution ne doit pas nécessairement se présenter sous la seule forme de moyens strictement financiers; elle peut aussi prendre la forme de la mise à la disposition d'agents, d'infrastructures, etc., évaluables financièrement.

⁽⁸⁾ Cour d'arbitrage, 3 mars 1994, n° 17/94, cons. B.5.3; voir not. l'avis 31.341/VR du 28 février 2001, précité, p. 8.

L'intervention de l'autorité fédérale dans les décisions de répartition se justifie également par ses compétences en matière biculturelle dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale (voir l'article 127, § 2, de la Constitution). Afin d'éviter toute discrimination, il faut en effet pouvoir promouvoir non seulement des projets relevant des communautés, mais aussi des projets de la compétence de l'autorité fédérale dans cette région; dans ce dernier cas, il pourrait notamment s'agir de projets relatifs aux beaux-arts, introduits individuellement par des auteurs, des artistes ou des producteurs de phonogrammes ou d'oeuvres audiovisuelles, résidant dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, ou par des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être réputées appartenir exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande ⁽⁹⁾.

L'accord de coopération ne peut être approuvé dans sa forme actuelle. Il doit au contraire être revu à la lumière des observations qui précèdent.

⁽⁹⁾ Voir, ici aussi, l'avis 31.341/VR du 28 février 2001, p. 6.

La chambre était composée de

Monsieur	W. DEROOVER	premier président du Conseil d'Etat, président,
Madame	M.-L. WILLOT-THOMAS,	président de chambre,
Messieurs	D. ALBRECHT, P. LEMMENS, P. LIÉNARDY, P. VANDERNOOT,	conseillers d'Etat,
	H. COUSY, P. VELAERS,	assesseurs de la section de législation,
Madame	F. LIEVENS, C. GIGOT,	greffiers.

Les rapports ont été présentés par MM. A. LEFEBVRE et B. WEEKERS, auditeurs. Les notes du Bureau de coordination ont été rédigées par MM. G. DE BLEECKERE, référendaire et M. JOASSART, référendaire adjoint.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

C. GIGOT

W. DEROOVER