



CONSEIL D'ÉTAT

section de législation

avis 63.917/VR
du 9 octobre 2018

sur

un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant
assentiment à l'accord de coopération du XX/XX/XXXX entre
l'État fédéral, la Communauté française et la Communauté
flamande relatif à la protection culturelle du livre'

Le 16 juillet 2018, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par la Vice-Présidente, Ministre de la Culture et de l'Enfance de la Communauté française à communiquer un avis, dans un délai de trente jours prorogé de plein droit [†], et prorogé jusqu'au 17 septembre 2018 ^{*}, sur un avant-projet de décret de la Communauté française 'portant assentiment à l'accord de coopération du XX/XX/XXXX entre l'État fédéral, la Communauté française et la Communauté flamande relatif à la protection culturelle du livre'.

L'avant-projet a été examiné par les chambres réunies le 18 septembre 2018. Les chambres réunies étaient composées de Jo BAERT, président de chambre, président, Martine BAGUET, président de chambre, Peter SOURBRON, Bernard BLERO, Wanda VOGEL et Koen MUYLLE, conseillers d'État, Astrid TRUYENS, greffier, et Charles-Henri VAN HOVE, greffier assumé.

Le rapport a été présenté par Rein THIELEMANS et Anne VAGMAN, premiers auditeurs.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 9 octobre 2018.

*

[†] Ce délai résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, *in fine*, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973 qui précise que ce délai est prolongé de plein droit de quinze jours lorsqu'il prend cours du 15 juillet au 31 juillet ou lorsqu'il expire entre le 15 juillet et le 15 août.

^{*} Cette prorogation résulte de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2^o, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, qui dispose que le délai de trente jours est prorogé à quarante-cinq jours dans le cas où l'avis est donné par les chambres réunies en application de l'article 85bis.

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique de l'avant-projet[‡], à la compétence de l'auteur de l'acte ainsi qu'à l'accomplissement des formalités préalables, conformément à l'article 84, § 3, des lois coordonnées précitées.

Sur ces trois points, l'avant-projet appelle les observations suivantes.

PORTÉE DE L'AVANT-PROJET DE DÉCRET

1. L'avant-projet de décret de la Communauté française a pour objet de donner assentiment à l'accord de coopération entre l'État fédéral, la Communauté française et la Communauté flamande 'relatif à la protection culturelle du livre'. Cet accord est applicable au livre publié, édité, importé ou vendu par ou via une institution bicommunautaire établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale.

COMPÉTENCE

2. L'article 6, § 1^{er}, VI, alinéa 5, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 'de réformes institutionnelles' dispose que seule l'autorité fédérale est compétente pour « la politique des prix et des revenus, à l'exception de la réglementation des prix dans les matières qui relèvent de la compétence des régions et des communautés, sous réserve de l'article 6, § 1^{er}, VII, alinéa 2, d) ». L'article 4, 1°, de la loi spéciale du 8 août 1980 dispose que l'une des matières culturelles visées à l'article 127, § 1^{er}, 1°, de la Constitution, est « [l]a défense et l'illustration de la langue ». Ainsi qu'il a été observé dans l'avis n° 59.784/1/V donné le 23 septembre 2016 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté flamande du 23 décembre 2016 'instaurant un prix du livre réglementé', (ci-après : le décret du 23 décembre 2016) et confirmé ultérieurement dans l'avis n° 61.433/4 donné le 30 mai 2017 sur un avant-projet devenu le décret de la Communauté française du 19 octobre 2017 'relatif à la protection culturelle du livre' (ci-après : le décret du 19 octobre 2017), les dispositions précitées habilitent les communautés à réglementer le prix des livres.

Dans les avis précités, le Conseil d'État a rappelé que les décrets de la Communauté française et de la Communauté flamande n'ont force de loi que, respectivement, dans la région de langue française et dans la région de langue néerlandaise, ainsi qu'à l'égard des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, doivent être considérées comme appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande. Bien que le Conseil d'État ait admis que certains éditeurs, importateurs ou vendeurs de livres puissent être considérés comme une institution appartenant exclusivement à la Communauté française ou à la Communauté flamande, il a

[‡] S'agissant d'un avant-projet de décret, on entend par « fondement juridique » la conformité aux normes supérieures.

ajouté qu'on ne peut pas considérer que les éditeurs, importateurs ou vendeurs de livres, qui dans une mesure significative éditent, importent ou vendent des livres dans une autre langue que le français ou le néerlandais, appartiennent exclusivement à l'une ou l'autre communauté. Le Conseil a dès lors conclu :

(Traduction)

« 4.4. Dans l'hypothèse où, conformément au décret envisagé, un éditeur ou un importateur établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale serait obligé de fixer un prix et où un vendeur qui y est établi serait tenu de l'appliquer, on peut sérieusement douter du caractère effectif du décret envisagé dans cette région.

Il n'en demeure pas moins que les éditeurs, importateurs et vendeurs précités – sans qu'ils en aient l'obligation – peuvent fixer ou appliquer un tel prix sur une base volontaire.

Si les auteurs du projet veulent mettre au point un règlement complet, cohérent, et ayant une force contraignante, il faudra se concerter, ou en tout cas coopérer, certainement avec l'autorité fédérale, qui est compétente pour les institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale, qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté, et, le cas échéant, avec la Communauté française »¹.

3. Aux termes de son article 2, l'accord de coopération auquel il est donné assentiment est applicable au livre publié, édité, importé ou vendu par ou via une institution établie dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de son activité, ne peut pas être considérée comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté.

Il résulte de ce qui précède qu'il s'agit d'institutions qui sont de la compétence de l'autorité fédérale. L'accord de coopération auquel il est porté assentiment règle par conséquent une matière réservée à la compétence de l'autorité fédérale.

4. L'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 permet à l'État, aux communautés et aux régions de conclure des accords de coopération qui portent notamment sur la création et la gestion conjointes de services et institutions communs, sur l'exercice conjoint de compétences propres, ou sur le développement d'initiatives en commun.

Les accords de coopération sont conçus comme un complément au principe des compétences exclusives de l'État, des communautés et des régions. Ils permettent notamment de résoudre la difficulté, inhérente à un système de compétences exclusives, de mener une politique commune. Bien que toute forme de coopération implique inévitablement une limitation de l'autonomie des autorités concernées, la conclusion d'un accord de coopération au sens de l'article 92bis précité ne peut entraîner un échange, un abandon ou une restitution de compétences. Dans pareil cas, les règles établies par la Constitution ou en vertu de celle-ci

¹ Avis n° 59.784/1/V du 23 septembre 2016, observation n° 4.4.

pour déterminer les compétences respectives de l'État, des communautés et des régions seraient violées.

5.1. À la question de savoir pourquoi la matière est réglée dans un accord de coopération, les délégués de l'autorité fédérale, de la Communauté française et de la Communauté flamande ont notamment répondu ce qui suit :

« Het is essentieel voor de werkbaarheid van de gereguleerde boekenprijs in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad dat de regels die van toepassing zijn op het toepassingsgebied vermeld in artikel 2 van het akkoord (de bevoegdheid van de federale overheid), volledig worden afgestemd op de regels die van toepassing zijn in de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, en dit met hun akkoord. Indien de federale overheid zelf autonoom regels zou bepalen binnen haar bevoegdheid, zou dit aanleiding kunnen geven tot vele betwistingen over de toepasselijke regelgeving. Het gevaar bestaat dat bv. een Vlaamse boekhandelaar in Brussel zou beslissen om een beperkt aantal Franstalige boeken te verkopen, dan plots onder een verschillend (federaal) regime zou vallen. Nederlandstalige en Franstalige boeken in het tweetalig gebied Brussel-Hoofdstad zouden dan onder verschillende regimes vallen, afhankelijk van de keuze van de verkoper. Hiermee zou “forum shopping” mogelijk worden. De creatie van een derde stelsel zou dus niet wenselijk zijn en zou de rechtszekerheid in gevaar brengen.

Uit het voorgaande vloeit voort:

- dat het voor Brussel, in het kader van een cultureel beleid en vanuit het oogpunt van de gelijke behandeling, vooral relevant is dat er een eenvormig regime is enerzijds voor het Nederlandstalig boek en anderzijds voor het Franstalig boek;
- dat het voorgaande aantoont dat een gezamenlijke uitoefening van de bevoegde overheden zeer wenselijk is; de praktische gevolgen van het beleid van de betrokken overheden zijn immers verstrengeld; hoewel artikel 92bis van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen in deze aangelegenheid geen samenwerkingsakkoord oplegt, is het meest aangepaste middel om de samenwerking met de nodige rechtszekerheid te regelen.

Het samenwerkingsakkoord behelst verder geen afstand van bevoegdheden door de federale overheid. Hoewel de tekst van hoofdstuk 2 volledig geïnspireerd is door de decreten van de Vlaamse en de Franse Gemeenschap, zijn de regels in het samenwerkingsakkoord zelf opgenomen ».

5.2. Dans la mesure toutefois où l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment concerne seulement des institutions établies dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être considérées comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, à savoir des institutions qui relèvent exclusivement de l'autorité fédérale, il n'est pas question de « l'exercice conjoint de compétences propres ». Il résulte en effet de l'article 92bis, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980 que des autorités ne peuvent conclure un accord de coopération que si elles mettent chacune en œuvre des compétences propres. Cette disposition législative particulière ne permet par conséquent pas à l'autorité fédérale et aux communautés de conclure un accord de coopération dont le contenu est totalement étranger à la compétence de certaines parties, en

l'occurrence, la Communauté flamande et la Communauté française². La seule circonstance que la Communauté française et la Communauté flamande auraient un intérêt à cette réglementation que l'autorité fédérale arrêterait à l'égard des éditeurs, importateurs ou détaillants de livres établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale et qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou l'autre communauté, ne suffit pas à régler cette matière par accord de coopération³.

5.3. À cela s'ajoute que, dès lors que le champ d'application de l'accord de coopération auquel il est envisagé de porter assentiment est limité aux éditeurs, importateurs et détaillants de livres établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leur activité, ne peuvent pas être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, il n'est pas tenu compte de ce que le Conseil d'État a observé dans l'avis n° 59.784/1/V du 23 septembre 2016, précité. Le dispositif en projet implique en effet qu'un détaillant auquel s'applique l'accord de coopération, à savoir un détaillant établi dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de ses activités, ne peut pas être considéré comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, doit en principe appliquer le prix « fixé conformément à l'article 5 [de l'accord de coopération] »⁴. Ces détaillants ne doivent par conséquent pas appliquer le prix fixé conformément au décret du 23 décembre 2016 ou au décret du 19 octobre 2017⁵.

6.1 Pour l'exécution de l'accord de coopération, il est recouru à des organes ou organismes qui relèvent exclusivement de la Communauté française ou de la Communauté flamande. Ainsi, pour fixer les périodes pendant lesquelles une remise de 20 % par rapport au prix fixé peut être accordée, l'article 17 de l'accord de coopération fait référence à l'article 11 du décret du 19 octobre 2017. Conformément à cette disposition, le Gouvernement arrête les périodes visées. En ce qui concerne les obligations en matière de communication et d'information, les articles 29 et 30 de l'accord de coopération ont recours au service ou organisme visé à l'article 15 du décret du 19 octobre 2017 et à l'organisme visé à l'article 5 du décret du 23 décembre 2016. Enfin, l'article 31 de l'accord de coopération prévoit, qu'en cas d'infraction aux dispositions de l'accord de coopération, il est possible d'introduire une demande de règlement extrajudiciaire d'un litige concernant l'application de l'accord conformément à la procédure prévue, respectivement aux articles 17 à 24 du décret du

² Y. Peeters, *De plaats van samenwerkingsakkoorden in het constitutioneel kader*, Bruges, la Charte, 2016, p. 55.

³ Voir l'avis n° 32.371/VR donné le 23 octobre 2001 sur un avant-projet devenu la loi du 22 mars 2002 'portant assentiment à l'accord de coopération du 11 octobre 2001 entre l'État fédéral, les Régions flamande, wallonne et de Bruxelles-Capitale relatif au plan d'investissement pluriannuel 2001-02 de la SNCB', observation n° 6, *Doc. parl.*, Chambre, 2001-2002, n° 50-1463/1, p. 13.

⁴ Voir les articles 12 et 23 de l'accord de coopération.

⁵ Dès lors que l'accord de coopération ne s'applique qu'aux éditeurs, importateurs et détaillants de livres établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent pas être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté, son article 5 – qui impose aux éditeurs et importateurs de fixer un prix de vente au public pour les livres qu'ils éditent ou importent – ne concerne que de tels éditeurs et importateurs et pas des éditeurs ou importateurs établis dans les régions de langue française ou néerlandaise qui, conformément au décret du 23 décembre 2016 ou au décret du 19 octobre 2017, fixent le prix des livres qu'ils éditent ou importent.

19 octobre 2017 ou aux articles 17 à 24 du décret du 23 décembre 2016, ce qui signifie que la procédure est introduite auprès, respectivement, de la « commission indépendante de règlement extrajudiciaire des litiges » créée par le décret du 19 octobre 2017, et de la Commission du contentieux, créée par le décret du 23 décembre 2016, et traitée respectivement par l'administration de la Communauté française et les services du Gouvernement flamand.

6.2. On constate à cet égard que l'autorité fédérale est étrangère aux organes de contrôle précités. Pour satisfaire aux exigences prévues à l'article 92*bis*, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi spéciale du 8 août 1980, une participation fédérale est toutefois nécessaire dans le cas où les organes de contrôle créés par la Communauté française et la Communauté flamande interviennent à l'égard d'organismes établis dans la région bilingue de Bruxelles-Capitale qui, en raison de leurs activités, ne peuvent être considérés comme appartenant exclusivement à l'une ou à l'autre communauté. Pour remédier à l'absence de participation fédérale, on peut envisager d'adjoindre un délégué de l'autorité fédérale aux organes des communautés dans les cas où ils délibèrent sur un dossier bicommunautaire.

7. Pour les raisons exprimées aux points 5.2 à 6.2, l'accord de coopération à l'examen n'est pas conforme aux règles répartitrices de compétence entre l'État fédéral et les Communautés. Il n'a dès lors pas été examiné plus avant.

LE GREFFIER

LE PRÉSIDENT

Charles-Henri VAN HOVE

Jo BAERT