

Décision n° 2012-287 QPC du 15 janvier 2013

Société française du radiotéléphone -SFR

(Validation législative et rémunération pour copie privée II)

Le Conseil constitutionnel a été saisi le 17 octobre 2012 par la Cour de cassation (1^{ère} chambre civile, arrêt n° 1292 du même jour) d'une question prioritaire de constitutionnalité (QPC) posée par la Société française du radiotéléphone (SFR) portant sur la conformité aux droits et libertés que la Constitution garantit des dispositions du paragraphe II de l'article 6 de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée.

Les sociétés Nokia France SA, Motorola Mobility France SAS et Sony Mobile Communications AB sont volontairement intervenues à la QPC.

Dans sa décision n° 2012-287 QPC du 15 janvier 2013, le Conseil constitutionnel a jugé les dispositions contestées contraires à la Constitution.

I. – Les dispositions contestées

A. – Le contexte

Une rémunération pour copie privée est allouée aux titulaires des droits d'auteur et de droits voisins afin de compenser la perte qui résulte pour eux de la reproduction de leurs œuvres ou autres droits protégés par les usagers à des fins privées. Le principe et les modalités de cette rémunération sont fixés par les articles L. 311-1 et suivants du code de la propriété intellectuelle (CPI), dont on peut relever plusieurs traits caractéristiques :

– elle est forfaitaire (art. L. 311-3 CPI), puisque « l'on ne connaît pas toujours ce que les consommateurs enregistrent »¹ ;

– elle « est versée par le fabricant, l'importateur ou la personne qui réalise des acquisitions intracommunautaires » (art. L. 311-4, al. 1^{er} CPI) des supports vierges qui peuvent servir à copier des œuvres protégées ainsi que des objets protégés par les droits voisins (CD, DVD, disques durs, clés USB, tablettes tactiles...) ;

¹ P.-Y. Gautier, *Propriété littéraire et artistique*, PUF, 7^{ème} éd., 2010, n° 276.

– elle est récupérée par les différentes sociétés de gestion collective concernées qui les redistribuent, selon une clé de répartition fixée par le législateur (75 % aux titulaires des droits concernés ; 25 % pour l'aide à la création artistique et culturelle), aux ayants droit, c'est-à-dire aux auteurs, artistes, producteurs etc. ;

– la rémunération varie en considération du support (type, durée, capacité d'enregistrement...) et de l'usage qui en est fait.

Compte tenu de la rapidité à laquelle ces supports évoluent, le législateur a institué une commission – prévue par l'article L. 311-5 CPI – qui a pour fonction de déterminer les supports concernés, le taux de rémunération à appliquer et les modalités de versement de la rémunération².

Cette commission se prononce par des décisions qui doivent assurer l'adéquation de la rémunération pour copie privée à l'évolution des techniques et des supports (clés USB, tablettes tactiles, disques durs, téléphones portables...). Les décisions de la commission sont donc essentielles au bon fonctionnement de la rémunération pour copie privée puisque ce sont elles qui définissent et actualisent l'assiette comme le taux de la rémunération.

Après avoir annulé une première décision de la commission en jugeant que seules les copies provenant d'une source licite devaient être prises en compte pour asseoir la rémunération pour copie privée³, le Conseil d'État, par un arrêt du 17 juin 2011⁴, a annulé la décision n° 11 du 17 décembre 2008 de la commission sur la rémunération pour copie privée. Il a estimé que la décision contestée méconnaissait les exigences du droit de l'Union européenne et, plus précisément, la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001⁵ – dont la transposition a été réalisée par la loi du 1^{er} août 2006⁶ qui a donné lieu à l'importante décision

² Article L. 311-5 CPI : « Les types de support, les taux de rémunération et les modalités de versement de celle-ci sont déterminés par une commission présidée par un représentant de l'État et composée, en outre, pour moitié, de personnes désignées par les organisations représentant les bénéficiaires du droit à rémunération, pour un quart, de personnes désignées par les organisations représentant les fabricants ou importateurs des supports mentionnés au premier alinéa de l'article L. 311-4 et, pour un quart, de personnes désignées par les organisations représentant les consommateurs. - Les comptes rendus des réunions de la commission sont rendus publics, selon des modalités fixées par décret. La commission publie un rapport annuel, transmis au Parlement. Les délibérations de la commission sont exécutoires si, dans un délai d'un mois, son président n'a pas demandé une seconde délibération.

Les décisions de la commission sont publiées au Journal officiel de la République française. ».

³ CE, 11 juillet 2008, *Simavelec*, n° 298779.

⁴ CE, 17 juin 2011, n° 324816.

⁵ 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.

⁶ Loi n° 2006-961 du 1^{er} août 2006 relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information.

du Conseil constitutionnel du 27 juillet 2006⁷ – telle qu'interprétée par la Cour de justice de l'Union européenne (CJUE) dans un arrêt du 21 octobre 2010⁸. Le Conseil d'État a ainsi jugé que la commission aurait dû exclure du champ de la rémunération les supports acquis par les personnes morales à des fins professionnelles qui, de ce fait, ne pouvaient servir à réaliser des copies à usage privé :

« Considérant que la rémunération pour copie privée doit être fixée à un niveau permettant de produire un revenu, à partager entre les ayants droit, globalement analogue à celui que procurerait la somme des paiements d'un droit par chaque auteur d'une copie privée s'il était possible de l'établir et de le percevoir ; que, pour fixer la rémunération, la commission doit apprécier, sur la base des capacités techniques des matériels et de leurs évolutions, le type d'usage qui en est fait par les différents utilisateurs, en recourant à des enquêtes et sondages qu'il lui appartient d'actualiser régulièrement ; que si cette méthode repose nécessairement sur des approximations et des généralisations, celles-ci doivent toujours être fondées sur une étude objective des techniques et des comportements et ne peuvent reposer sur des hypothèses ou des équivalences supposées ;

« Considérant que la Cour de justice de l'Union européenne a dit pour droit dans son arrêt du 21 octobre 2010 Padawan SL (C-467/08) en réponse à une question préjudicielle introduite par l'Audiencia Provincial de Barcelona que : 1) La notion de compensation équitable, au sens de l'article 5, paragraphe 2, sous b), 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, est une notion autonome du droit de l'Union, qui doit être interprétée d'une manière uniforme dans tous les États membres ayant introduit une exception de copie privée, indépendamment de la faculté reconnue à ceux-ci de déterminer, dans les limites imposées par le droit de l'Union, notamment par la même directive, la forme, les modalités de financement et de perception ainsi que le niveau de cette compensation équitable. 2) L'article 5, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/29 doit être interprété en ce sens que le juste équilibre à trouver entre les personnes concernées implique que la compensation équitable soit nécessairement calculée sur la base du critère du préjudice causé aux auteurs des œuvres protégées à la suite de l'introduction de l'exception de copie privée. Il est conforme aux exigences de ce juste équilibre de prévoir que les personnes qui disposent d'équipements, d'appareils ainsi que de supports de reproduction numérique et qui, à ce titre, en droit ou en fait, mettent ces équipements à la

⁷ Décision n° 2006-540 DC du 27 juillet 2006, *Loi relative au droit d'auteur et aux droits voisins dans la société de l'information*.

⁸ CJUE, 21 octobre 2010, *Padawan SL c. SGAE*, aff. C-467/08.

disposition des utilisateurs privés ou rendent à ces derniers un service de reproduction sont les redevables du financement de la compensation équitable, dans la mesure où ces personnes ont la possibilité de répercuter la charge réelle de ce financement sur les utilisateurs privés. 3) L'article 5, paragraphe 2, sous b), de la directive 2001/29 doit être interprété en ce sens qu'un lien est nécessaire entre l'application de la redevance destinée à financer la compensation équitable à l'égard des équipements, des appareils ainsi que des supports de reproduction numérique et l'usage présumé de ces derniers à des fins de reproduction privée. En conséquence, l'application sans distinction de la redevance pour copie privée, notamment à l'égard d'équipements, d'appareils ainsi que de supports de reproduction numérique non mis à la disposition d'utilisateurs privés et manifestement réservés à des usages autres que la réalisation de copies à usage privé, ne s'avère pas conforme à la directive 2001/29. ;

Considérant qu'il en résulte qu'en décidant que l'ensemble des supports, à l'exception de ceux acquis par les personnes légalement exonérées de la rémunération pour copie privée par les dispositions de l'article L. 311-8 du code de la propriété intellectuelle, seraient soumis à la rémunération, sans prévoir la possibilité d'exonérer ceux des supports acquis, notamment à des fins professionnelles, dont les conditions d'utilisation ne permettent pas de présumer un usage de ces matériels à des fins de copie privée, la décision attaquée a méconnu les dispositions précitées du code de la propriété intellectuelle et la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 telle qu'interprétée par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne ; que la circonstance alléguée en défense que la commission aurait pondéré le taux de la rémunération pour certains matériels à raison du degré professionnel d'usage, à la supposer établie, ne suffirait pas à assurer la conformité de la décision à l'exigence d'exonération des usages autres que la copie privée (...) ».

Le Conseil d'État a cependant estimé qu'il convenait de différer de six mois à compter de la notification de sa décision les effets dans le temps de l'annulation aux motifs que :

« si la seule circonstance que la rétroactivité de l'annulation pourrait avoir une incidence négative pour les finances publiques et entraîner des complications pour les services administratifs chargés d'en tirer les conséquences ne peut, par elle-même, suffire à caractériser une situation de nature à justifier que le juge fasse usage de son pouvoir de modulation dans le temps des effets de cette annulation, il ressort des pièces du dossier que la disparition rétroactive de la décision attaquée ferait revivre des règles antérieurement en vigueur qui ne soumettent à la rémunération pour copie privée qu'une fraction des matériels susceptibles de servir à l'exercice du droit de copie privée, qui incluent les

copies illégales dans l'assiette de la rémunération et qui ne réservent pas la possibilité d'exempter les usages professionnels ; que, d'une part, une annulation rétroactive serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la situation et aux droits des ayants droit comme des entreprises contributrices ; que, d'autre part, elle pourrait provoquer des demandes de remboursement ou de versements complémentaires dont la généralisation serait susceptible d'affecter profondément la continuité du dispositif prévu par les articles L. 122-5 et L. 311-1 du code de la propriété intellectuelle ; qu'enfin, la gravité de la méconnaissance des exigences du droit de l'Union affectant les délibérations antérieures étant supérieure à celle de la délibération attaquée, cette circonstance, ajoutée aux difficultés d'exécution qui porteraient atteinte à l'existence même du système de rémunération du droit de copie privée régi par la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 crée, en application du principe de sécurité juridique, reconnu par le droit de l'Union, une nécessité impérieuse de différer pour une période de 6 mois l'effet de la présente décision (...) ».

Il a ainsi jugé « *qu'il y a lieu de ne prononcer l'annulation de la décision n° 11 du 17 décembre 2008 qu'à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de notification de la présente décision au ministre de la culture et de la communication, sous réserve des actions contentieuses engagées à la date de la présente décision contre des actes pris sur son fondement* ».

À la date de la prise d'effet de l'annulation, c'est-à-dire au 22 décembre 2011, la commission sur la rémunération pour copie privée n'a toutefois pas eu le temps de prendre une nouvelle décision, compte tenu de la nécessité de réaliser de nouvelles études. L'annulation de la décision n° 11 aurait ainsi eu pour effet de faire revivre les décisions antérieures de la commission, dont la conformité avec le droit européen n'était pas davantage assurée et qui établissaient des barèmes qui étaient obsolètes au regard de la situation actuelle.

Le législateur a entendu remédier à cette situation.

B. – Les validations législatives prévues par l'article 6 de la loi du 20 décembre 2011

La loi du 20 décembre 2011 relative à la rémunération pour copie privée avait pour objet de mettre en conformité le « *système français de la rémunération pour copie privée avec les exigences de la Cour de justice de l'Union européenne* »⁹. L'exposé des motifs présentant les dispositions contestées, soulignait clairement que « *le présent projet de loi a pour objet de tirer les*

⁹ C. Caron, « Un nouveau cadre légal pour la rémunération pour copie privée », *Communication commerce électronique*, février 2012, comm. 13, n° 2.

conséquences de plusieurs décisions récentes du Conseil d'État sur le mécanisme de rémunération pour copie privée »¹⁰.

Ainsi, dans son rapport à l'Assemblée nationale, Mme Marie-Hélène Thoraval expliquait que « *le Conseil d'État a reporté au 22 décembre 2011 l'effet de sa décision d'annulation, qui ne présente donc pas d'effet rétroactif sous réserve des instances en cours. Compte tenu de l'obligation pour la commission de la copie privée de faire réaliser plus d'une dizaine d'études d'usage avant de prendre une nouvelle décision, celle-ci se trouve dans l'impossibilité de le faire dans les délais impartis. Par ailleurs, plusieurs instances en cours, introduites lorsque la décision d'annulation du Conseil d'État est apparue comme probable, pourraient, si elles devaient prospérer, avoir de graves effets sur l'équilibre de notre système, à la fois sur le plan financier, mais aussi sur le plan juridique et celui des principes. Le présent projet de loi procède en conséquence à une validation législative pour des motifs d'intérêt général qui seront développés »¹¹.*

Le Conseil constitutionnel s'est déjà prononcé sur le paragraphe I de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2011 (1.), mais non sur le paragraphe II – lequel procède à une validation distincte (2.).

1. – Le paragraphe I de l'article 6 de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011

Le paragraphe I de l'article 6 de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011 dispose que : « *Jusqu'à l'entrée en vigueur de la plus proche décision de la commission prévue à l'article L. 311-5 du code de la propriété intellectuelle et au plus tard jusqu'au dernier jour du douzième mois suivant la promulgation de la présente loi, sont applicables à la rémunération pour copie privée les règles, telles que modifiées par les dispositions de l'article L. 311-8 du même code dans sa rédaction issue de la présente loi, qui sont prévues par la décision n° 11 du 17 décembre 2008 de la commission précitée, publiée au Journal officiel du 21 décembre 2008, dans sa rédaction issue des décisions n° 12 du 20 septembre 2010, publiée au Journal officiel du 26 octobre 2010, et n° 13 du 12 janvier 2011, publiée au Journal officiel du 28 janvier 2011 ».*

Le Conseil constitutionnel a déclaré conforme à la Constitution le paragraphe I de l'article 6 dans sa décision n° 2012-263 QPC du 20 juillet 2012, aux motifs :

¹⁰ Exposé des motifs du projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée, Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, n° 3875, 26 octobre 2011.

¹¹ M.-H. Thoraval, *Rapport sur le projet de loi relatif à la rémunération pour copie privée*, Assemblée nationale, XIII^{ème} législature, n° 3953, 16 novembre 2011, p. 6.

« 4. Considérant que par la décision susvisée du 17 juin 2011, le Conseil d'État a annulé la décision n° 11 du 17 décembre 2008 de la commission prévue à l'article L. 311-5 du code de la propriété intellectuelle, aux motifs « qu'en décidant que l'ensemble des supports, à l'exception de ceux acquis par les personnes légalement exonérées de la rémunération pour copie privée par les dispositions de l'article L. 311-8 du code de la propriété intellectuelle, seraient soumis à la rémunération, sans prévoir la possibilité d'exonérer ceux des supports acquis, notamment à des fins professionnelles, dont les conditions d'utilisation ne permettent pas de présumer un usage de ces matériels à des fins de copie privée, la décision attaquée a méconnu les dispositions précitées du code de la propriété intellectuelle et la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 telle qu'interprétée par l'arrêt de la Cour de justice de l'Union européenne » ; que l'effet de l'annulation prononcée a été reporté à l'expiration d'un délai de six mois à compter de la date de sa notification au ministre de la culture et de la communication ;

« 5. Considérant, en premier lieu, que la rémunération pour copie privée a pour objet d'assurer une compensation aux titulaires de droits d'auteur ou de droits voisins en contrepartie de la reproduction par les usagers, pour leur usage privé, des œuvres et autres objets de droits voisins protégés ; qu'elle contribue en outre, selon une proportion fixée par l'article L. 321-9 du code de la propriété intellectuelle, au financement d'actions d'aide à la création, à la diffusion du spectacle vivant et à des actions de formation des artistes ;

« 6. Considérant qu'en reportant de six mois l'effet de l'annulation qu'il avait prononcée, le Conseil d'État a entendu permettre que de nouvelles règles relatives à l'assiette de la rémunération pour copie privée puissent être adoptées avant que cette annulation ne prenne effet ; qu'il a estimé que « la disparition rétroactive de la décision attaquée ferait revivre des règles antérieurement en vigueur qui ne soumettent à la rémunération pour copie privée qu'une fraction des matériels susceptibles de servir à l'exercice du droit de copie privée, qui incluent les copies illégales dans l'assiette de la rémunération et qui ne réservent pas la possibilité d'exempter les usages professionnels ; que, d'une part, une annulation rétroactive serait à l'origine des plus graves incertitudes quant à la situation et aux droits des ayants droit comme des entreprises contributrices ; que, d'autre part, elle pourrait provoquer des demandes de remboursement ou de versements complémentaires dont la généralisation serait susceptible d'affecter profondément la continuité du dispositif prévu par les articles L. 122-5 et L. 311-1 du code de la propriété intellectuelle ; qu'enfin, la gravité de la méconnaissance des exigences du droit de l'Union affectant les délibérations antérieures étant supérieure à celle de la délibération attaquée, cette circonstance, ajoutée aux difficultés d'exécution qui porteraient atteinte à l'existence même du système de rémunération du droit de

copie privée régi par la directive 2001/29/CE du 22 mai 2001 crée, en application du principe de sécurité juridique, reconnu par le droit de l'Union, une nécessité impérieuse de différer pour une période de 6 mois l'effet de la présente décision » ;

« 7. Considérant que les dispositions contestées ont été adoptées avant l'expiration du délai fixé par le Conseil d'État, alors que la commission prévue à l'article L. 311-5 du code de la propriété intellectuelle n'avait pas été en mesure d'établir en temps utile le nouveau barème de rémunération du droit de copie privée ; qu'elles ont pour objet, en fixant des règles transitoires dans l'attente d'une nouvelle décision de la commission et pendant un délai qui ne peut en tout état de cause excéder douze mois, d'éviter que l'annulation prononcée par le Conseil d'État ne produise les effets que ce dernier avait entendu prévenir en reportant les effets de cette annulation ; que, par suite, les dispositions contestées poursuivent un but d'intérêt général suffisant ;

« 8. Considérant, en second lieu, qu'en adoptant les dispositions contestées, le législateur a validé les règles annulées en tant qu'elles sont modifiées « par les dispositions de l'article L. 311-8 du même code dans sa rédaction issue de la présente loi » ; que le II de cet article L. 311-8, issu de la loi du 20 décembre 2011 susvisée, dispose : « La rémunération pour copie privée n'est pas due non plus pour les supports d'enregistrement acquis notamment à des fins professionnelles dont les conditions d'utilisation ne permettent pas de présumer un usage à des fins de copie privée » ; qu'ainsi, d'une part, les dispositions contestées ont validé les règles annulées par le Conseil d'État, tout en mettant fin au motif qui avait conduit à cette annulation ; que, d'autre part, cette validation n'a pas pour objet de faire obstacle à ce que ces règles puissent être contestées devant le juge administratif pour d'autres motifs ; que, par suite, ces dispositions, qui ont strictement défini la portée de la validation, ne contredisent pas les décisions de justice ayant force de chose jugée ;

« 9. Considérant qu'il résulte de ce qui précède que le grief tiré de la méconnaissance de l'article 16 de la Déclaration de 1789 doit être rejeté ; que le I de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2011 susvisée, qui ne méconnaît aucun autre droit ou liberté que la Constitution garantit, doit être déclaré conforme à la Constitution ».

2. – Le paragraphe II de l'article 6 de la loi n° 2011-1898 du 20 décembre 2011

Le paragraphe II de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2011 a pour effet de compléter le dispositif mis en place par le paragraphe I en opérant une validation relative aux instances introduites avant le 18 juin 2011, c'est-à-dire avant

l'annulation par le Conseil d'État de la décision de la commission de la rémunération pour copie privée. Les dispositions contestées ont pour effet de valider les rémunérations perçues ou réclamées en application de la décision annulée dans les limites et conditions suivantes :

- sont visées les actions contentieuses introduites avant le 18 juin 2011 et dirigées contre le paiement des rémunérations ;
- l'affaire ne doit pas avoir donné lieu, à la date de promulgation de la loi, à une décision de justice passée en force de chose jugée ;
- les rémunérations visées par le paragraphe II de l'article 6 sont celles dues *« au titre des supports autres que ceux acquis notamment à des fins professionnelles dont les conditions d'utilisation ne permettent pas de présumer un usage à des fins de copie privée »* ;
- la validation porte uniquement sur les moyens par lesquels le Conseil d'État a, par sa décision du 17 juin 2011, annulé la décision de la commission ou sur des moyens tirés de ce que ces rémunérations seraient privées de base légale par suite de cette annulation.

Comme l'expliquait le rapporteur du projet de loi à l'Assemblée nationale : *« En d'autres termes, il ne sera pas possible pour les redevables de réclamer le remboursement des sommes versées ou de ne pas payer les sommes réclamées, en application des barèmes de la décision n° 11, au titre de supports utilisables à des fins de copie privée en invoquant les motifs précités, mais uniquement de réclamer le remboursement des sommes versées ou de ne pas payer les sommes réclamées pour les supports acquis à des fins manifestement étrangères à la copie privée et notamment à des fins professionnelles »*¹².

II. – Examen de constitutionnalité des dispositions contestées

Selon la société requérante, les dispositions contestées portaient principalement atteinte à l'article 16 de la Déclaration des droits de l'homme et du citoyen de 1789, dans la mesure où elles remettaient *« en cause le dispositif et les motifs de la décision du Conseil d'État du 17 juin 2011 »* en méconnaissance de l'autorité de la chose jugée et procédaient à une validation dépourvue de motif d'intérêt général suffisant¹³, et portaient également atteinte au droit à un recours effectif des personnes *« en s'immisçant dans les instances en cours »* à la date

¹² Rapport n° 3953 précité, p. 60.

¹³ Cf. Premières observations, p. 6.

de la décision d'annulation du Conseil d'État. La société requérante contestait également l'absence de définition suffisamment précise de la portée de la validation.

A. – La jurisprudence constitutionnelle applicable aux lois de validation

La jurisprudence du Conseil constitutionnel en matière de lois de validation est bien acquise. La validation par le législateur d'un acte administratif dont une juridiction est saisie ou est susceptible de l'être est subordonnée à cinq conditions¹⁴ :

- la validation doit poursuivre un but d'intérêt général suffisant ;
- elle doit respecter les décisions de justice ayant force de chose jugée ;
- elle doit respecter le principe de non-rétroactivité des peines et des sanctions ;
- l'acte validé ne doit méconnaître aucune règle, ni aucun principe de valeur constitutionnelle, sauf à ce que le but d'intérêt général visé par la validation soit lui-même de valeur constitutionnelle ;
- la portée de la validation doit être strictement définie.

Dans le cadre de la procédure de la QPC, le nécessaire respect de ces conditions a été réaffirmé par le Conseil à de nombreuses reprises¹⁵.

B. – L'application de la jurisprudence constitutionnelle à l'espèce

Le Conseil constitutionnel a examiné si les conditions exigées des lois de validation étaient respectées par les dispositions du paragraphe II de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2011.

Les dispositions contestées, à l'instar de celles qu'il avait déjà contrôlées dans sa décision du 20 juillet 2012, étaient une conséquence de la décision d'annulation du Conseil d'État. Toutefois, alors que le paragraphe I de l'article 6 avait procédé à une validation dans la lignée du raisonnement retenu par le Conseil

¹⁴ Décision n° 2006-544 DC du 14 décembre 2006, *Loi de financement de la sécurité sociale pour 2007 (LFSS pour 2007)*, cons. 18 et 19. Antérieurement, cf. : Décision n° 80-119 DC du 22 juillet 1980, *Loi portant validation d'actes administratifs (Validation d'actes administratifs)*, cons. 6 à 9.

¹⁵ Décisions n°s 2010-2 QPC du 11 juin 2010, *Mme Vivianne L. (loi dite « anti-Perruche »)*, cons. 22 ; 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, *Société plombinoise de casino (Prélèvements sur le produit des jeux)*, cons. 4 ; 2010-78 QPC du 10 décembre 2010, *Société IMNOMA (Intangibilité du bilan d'ouverture)*, cons. 4 ; 2011-224 QPC du 24 février 2012, *Coordination pour la sauvegarde du bois de Boulogne (Validation législative de permis de construire)*, cons. 4 ; 2012-263 QPC du 20 juillet 2012, *Syndicat des industries de matériels audiovisuels électroniques - SIMAVELEC (Validation législative et rémunération pour copie privée)*, cons. 3.

d'État pour reporter dans le temps les effets de l'annulation qu'il avait prononcée, le paragraphe II de l'article 6 procédait à une neutralisation de la réserve des instances en cours à la date du 18 juin 2011.

1. – Le respect des décisions passées en force de chose jugée

Selon la société requérante, les dispositions contestées portaient atteinte à la décision du Conseil d'État du 17 juin 2011 en tant que cette dernière, tout en différant dans le temps l'annulation prononcée, avait réservé le sort des actions en cours. Dès lors, en tant qu'elles diffèreraient du dispositif mis en place par le Conseil d'État s'agissant du sort des instances en cours, tour à tour concernées par l'annulation puis par la validation, les dispositions contestées porteraient atteinte à « *l'autorité de la chose jugée* » de la décision du 17 juin 2011.

Le Conseil constitutionnel n'a pas suivi le raisonnement de la société requérante.

– D'une part, une loi de validation applicable aux instances en cours n'est pas, par elle-même, contraire à la Constitution. Dès lors, le fait que, en application de sa jurisprudence *Association AC!*¹⁶, le Conseil d'État ait estimé que le report dans le temps des effets de l'annulation qu'il prononçait ne concernerait pas les instances en cours ne saurait en soi interdire au législateur, à l'occasion d'une loi de validation, de valider l'acte annulé pour les instances en cours. La force de chose jugée du chef du dispositif tiré de la non application aux instances en cours du report dans le temps des effets de l'annulation prononcée par le Conseil d'État n'était donc pas méconnue par le législateur, lequel se bornait à préciser la portée temporelle de la validation réalisée et non, comme le Conseil d'État, de l'annulation de l'acte considéré. Une telle circonstance n'emportait donc pas, par elle-même, violation de l'article 16 de la Déclaration de 1789. Elle ne pouvait d'ailleurs pas plus être considérée comme une atteinte au droit à un recours effectif, puisqu'un tel raisonnement reviendrait à rendre impossible toute loi de validation s'appliquant à des instances en cours.

Au surplus, la validation prévue par le paragraphe II de l'article 6 concernait seulement les rémunérations dues au titre des supports autres que ceux dont les conditions d'utilisation ne permettent pas de présumer un usage à des fins de copie privée. S'agissant des supports employés à des fins professionnelles, conformément aux exigences de la CJUE, telles qu'elles avaient été rappelées par le Conseil d'État dans sa décision du 17 juin 2011, l'annulation de la décision de la commission et la réserve des instances en cours conservaient donc toute leur portée.

¹⁶ CE, Ass., 11 mai 2004, *Association AC ! et autres*, n° 255886.

– D’autre part, l’exigence constitutionnelle impose plus simplement au législateur de respecter les décisions revêtues de la force de chose jugée, c’est-à-dire les décisions définitives par lesquelles aurait été contesté avec succès le bien-fondé des rémunérations perçues en vertu de la décision de la commission annulée. Or, de ce point de vue, la validation à laquelle il est procédé dans le paragraphe II de l’article 6 a justement réservé le sort des rémunérations perçues ou réclamées ayant « *donné lieu, à la date de promulgation de la présente loi, à une décision de justice passée en force de chose jugée* ».

La condition du respect des décisions de justice ayant force de chose jugée était donc remplie. C’est ainsi que le Conseil constitutionnel a considéré « *que le législateur pouvait rendre applicables aux situations juridiques nées antérieurement à la date de la décision d’annulation du Conseil d’État susvisée de nouvelles règles mettant fin au motif qui avait justifié cette annulation* » (cons. 6).

2. – L’absence d’intérêt général suffisant

Comme pour la validation du paragraphe I de l’article 6 de la loi du 20 décembre 2011, la validation du paragraphe II de ce même article a pour objet d’assurer la protection du droit de propriété intellectuelle reconnu par le législateur aux titulaires du droit d’auteur et de droits voisins, dont on sait qu’il est garanti par les articles 2 et 17 de la Déclaration de 1789¹⁷. En effet, la rémunération pour copie privée assure une compensation aux titulaires du droit d’auteur ou de droits voisins en contrepartie de la copie, par les usagers, des œuvres et autres objets de droits voisins protégés, en conformité avec la directive 2001/29/CE qui impose dans ces hypothèses l’octroi d’une « *compensation équitable* » aux titulaires du droit d’auteur et de droits voisins (art. 5.2). L’annulation de la décision était donc préjudiciable au droit de propriété intellectuelle dont peuvent se prévaloir les auteurs et autres titulaires de droits voisins, que le législateur a ainsi souhaité défendre.

La société requérante soutenait, notamment, que ces motifs ne peuvent justifier les dispositions contestées puisque, à la différence de la validation prévue par le paragraphe I, le législateur n’a pas ici entendu combler un « *vide juridique* » affectant la continuité du dispositif de rémunération pour copie privée mais, compte tenu du faible nombre d’instances en cours et du montant limité des sommes concernées, aurait simplement souhaité assurer une protection plus grande vis-à-vis des conséquences financières de la décision du Conseil d’État.

¹⁷ Décisions n^{os} 2006-540 DC du 27 juillet 2006 précitée, cons. 15 ; 2009-580 DC du 10 juin 2009, *Loi favorisant la diffusion et la protection de la création sur internet*, cons. 13.

À cet égard, le but poursuivi par le législateur était clairement évoqué dans l'exposé des motifs du projet de loi, qui précisait que « *l'article 5 [devenu l'article 6 de la loi adoptée] a aussi pour objet de remédier aux effets d'aubaine dont pourraient bénéficier les redevables qui, sachant la décision n° 11 fragile, ont introduit des actions individuelles devant le juge judiciaire pour contester les sommes à verser sur son fondement. Ces redevables pourraient obtenir l'annulation des factures émises à leur encontre ou le reversement de la rémunération acquittée alors même qu'ils devaient les sommes en cause. Les ayants-droits (sic) se retrouveraient privés de la rémunération à laquelle ils ont légitimement droit en application de la directive n° 2001/29/CE* »¹⁸.

Les travaux parlementaires confirmaient cette analyse. Comme l'expliquait Mme Marie-Hélène Thoraval dans son rapport :

« Il convient par ailleurs d'apprécier si l'intervention du législateur répond à d'impérieux motifs d'intérêt général. Cela semble être le cas – notamment – en raison des obligations communautaires de la France.[...]

« De même, le trop perçu exigé devant les juridictions judiciaires serait calculé par la différence entre les sommes versées au titre de la décision n° 11 et les sommes qui auraient dû être versées sur les décisions applicables, en l'occurrence les décisions n°s 3 à 6. Ces remboursements pourraient s'élever à 58 millions d'euros, selon l'étude d'impact accompagnant le projet de loi, soit 20 % des collectes réalisées entre le 1^{er} janvier 2009 et l'été 2011.

« Outre le risque financier pesant sur les sociétés de perception et les ayants droit, le fait de faire revivre les décisions n°s 3 à 6 aurait pour effet de distendre le lien, exigé par le droit communautaire, entre les usages de copie privée et la rémunération, puisque celle-ci serait calculée sur le fondement de décisions en partie obsolètes, qui surpondèrent notamment les DVD-R et RW data. »¹⁹

Le Conseil constitutionnel, lorsqu'il examine des lois de validation qui contiennent des motifs d'intérêt général exclusivement financiers, exerce un strict contrôle. Ainsi, dans sa décision n° 2010-53 QPC du 14 octobre 2010, il a considéré que, par la validation de prélèvements sur les jeux des casinos, le législateur a « *entendu éviter que ne se développent, pour un motif tenant à la compétence du pouvoir réglementaire, des contestations dont l'aboutissement, eu égard aux montants financiers en jeu, aurait pu entraîner, pour l'État et les autres bénéficiaires des produits en cause, des conséquences gravement dommageables* »²⁰. Dans sa décision n° 2002-458 DC, après avoir déclaré

¹⁸ Exposé des motifs du projet de loi n° 3875 précité.

¹⁹ Rapport n° 3953 précité, pp. 60-61.

²⁰ Décision n° 2010-53 QPC précitée, cons. 5.

conforme à la Constitution la validation des impositions perçues en 2000 et 2001 au titre de la contribution foncière sur les propriétés bâties en Polynésie française, il a considéré, pour la validation portant sur les années 1992 à 1999, « *en premier lieu, que les montants des sommes concernées par la validation représentent, pour chacune des années en cause, une faible part des recettes de toute nature figurant aux budgets du territoire et des communes de la Polynésie française ; qu'en second lieu, eu égard aux règles de forclusion applicables en matière fiscale dans le territoire, les réclamations portant sur les années 1992 à 1999 ne seraient pas de nature à compromettre la continuité et le bon fonctionnement des services publics sur le territoire ; que, par suite, la loi de validation, en tant qu'elle porte sur ces années, n'est pas justifiée par un motif d'intérêt général autorisant le législateur à faire obstacle aux effets de décisions de justice à venir* »²¹.

Par ailleurs, lorsque le législateur modifie rétroactivement une règle de droit applicable à des instances en cours ou valide un acte, le motif d'intérêt général au nom duquel le législateur procède à une telle modification est strictement contrôlé. Dans sa décision n° 2010-2 QPC du 11 juin 2010, le Conseil a considéré « *que le paragraphe I de l'article 1^{er} de la loi du 4 mars 2002 susvisée est entré en vigueur le 7 mars 2002 ; que le législateur l'a rendu applicable aux instances non jugées de manière irrévocable à cette date ; que ces dispositions sont relatives au droit d'agir en justice de l'enfant né atteint d'un handicap, aux conditions d'engagement de la responsabilité des professionnels et établissements de santé à l'égard des parents, ainsi qu'aux préjudices indemnifiables lorsque cette responsabilité est engagée ; que, si les motifs d'intérêt général précités pouvaient justifier que les nouvelles règles fussent rendues applicables aux instances à venir relatives aux situations juridiques nées antérieurement, ils ne pouvaient justifier des modifications aussi importantes aux droits des personnes qui avaient, antérieurement à cette date, engagé une procédure en vue d'obtenir la réparation de leur préjudice* »²². Dans sa décision n° 2012-258 QPC, le Conseil a considéré « *que le législateur a validé les actes réglementaires et individuels pris en application des articles 1^{er} et 2 de la délibération du 26 mai 2003 "en tant que leur légalité serait contestée par le moyen tiré de ce que l'exclusivité que ces dispositions confèrent à l'office de commercialisation et d'entreposage frigorifique pour importer des viandes et abats des espèces bovines, porcines, ovines, caprines, chevalines et cervidés porterait au principe de liberté du commerce et de l'industrie une atteinte excessive qui ne serait pas justifiée par un motif d'intérêt général suffisant" ; que, toutefois, aucun motif d'intérêt général suffisant ne justifie que ces dispositions soient rendues applicables aux instances en cours devant les*

²¹ Décision n° 2002-458 DC du 7 février 2002, *Loi organique portant validation de l'impôt foncier sur les propriétés bâties en Polynésie française*, cons. 5.

²² Décision n° 2010-2 QPC précitée, cons. 23.

juridictions à la date de l'entrée en vigueur de la loi du pays contestée ; que, par suite, cette dernière ne saurait être applicable qu'aux instances introduites postérieurement à cette date »²³.

Dans sa décision du 15 janvier 2013, après avoir rappelé le motif d'intérêt général poursuivi par le législateur (cons. 5), le Conseil constitutionnel a considéré que « *les motifs financiers invoqués à l'appui de la validation des rémunérations faisant l'objet d'une instance en cours le 18 juin 2011, qui portent sur des sommes dont l'importance du montant n'est pas établie, ne peuvent être regardés comme suffisants pour justifier une telle atteinte aux droits des personnes qui avaient engagé une procédure contentieuse avant cette date* » (cons. 6).

En conséquence, et sans même examiner les autres griefs soulevés par la société requérante et les sociétés intervenantes, le Conseil constitutionnel a déclaré le paragraphe II de l'article 6 de la loi du 20 décembre 2011 contraire à la Constitution.

²³ Décision n° 2012-258 QPC du 22 juin 2012, *Etablissements Bargibant SA (Nouvelle-Calédonie – Validation – Monopole d'importation des viandes)*, cons. 9.