

ROYAUME DE BELGIQUE.

KONINKRIJK BELGIE.

AVIS DU CONSEIL D'ETAT.

ADVIES VAN DE RAAD VAN STATE.

Le CONSEIL D'ETAT, section de législation, deuxième chambre, saisi par le Président de la Chambre des Représentants, le 24 janvier 1994, d'une demande d'avis sur des amendements à un projet de loi "relative au droit d'auteur, aux droits voisins et à la copie privée d'oeuvres sonores et audiovisuelles", a donné le 2 février 1994 l'avis suivant :

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, tweede kamer, op 24 januari 1994 door de Voorzitter van de Kamer van Volksvertegenwoordigers verzocht hem van advies te dienen over amendementen op een ontwerp van wet "betreffende het auteursrecht, de naburige rechten en het kopiëren voor eigen gebruik van geluids- en audiovisuele werken", heeft op 2 februari 1994 het volgend advies gegeven :

Les amendements n°s 244 et 245 tendent à modifier l'article 66 du projet de loi relatif au droit d'auteur, aux droits voisins et à la copie privée d'oeuvres sonores et audiovisuelles.

En son état actuel, cet article prévoit que le produit de la rémunération visée à l'article 63 du projet est affecté de la manière suivante :

- 1° à raison de septante pour cent, il est attribué aux auteurs, aux artistes-interprètes ou exécutants et aux éditeurs et producteurs d'oeuvres sonores et audiovisuelles (article 66, § 1er);
- 2° pour le surplus, il est destiné à promouvoir la création d'oeuvres (article 66, § 2).

L'article 66, § 2, tend, non pas à assurer une indemnisation, au sens strict, des conséquences du développement des copies privées d'oeuvres sonores et audiovisuelles, mais, comme on l'a souligné lors de la discussion de ce texte au Sénat, à "favoriser l'initiative culturelle des auteurs qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour, par exemple, écrire une symphonie, effectuer une recherche scientifique ou faire un film", à "pallier les différences qui existent au sein de ce secteur" (1).

(1) Intervention de M. Lallemand, Ann. parl., Sén., séance du 19 mai 1992, p. 576.

Les modifications que suggèrent d'apporter à cette disposition les amendements n°s 244 et 245 ne paraissent pas mettre en cause la nature même de l'affectation ainsi envisagée pour la seconde partie du produit de la rémunération visée à l'article 63 (1).

Ayant sans doute conscience de ce que leur texte touche à des matières relevant de la compétence des Communautés - tels les beaux-arts (article 4, 3°, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles)- les auteurs des amendements prévoient que le Roi ne peut déterminer les modalités d'affectation de la part concernée du produit de la rémunération, qu'après avoir consulté les Communautés; selon l'amendement n° 244, les Communautés peuvent prendre l'initiative de proposer au Roi des modalités d'affectation.

Les auteurs des amendements partent ainsi du présupposé que l'autorité fédérale est compétente pour préciser l'affectation des ressources envisagées.

On peut se demander si ce présupposé est bien exact, alors que le soutien de la création culturelle et l'encouragement des auteurs et des artistes relèvent de la compétence des Communautés.

(1) Comme le projet, l'amendement n° 245 prévoit d'affecter ces ressources à la promotion de la création d'oeuvres.

Selon l'amendement n° 244, la part mentionnée à l'article 66, § 2, "doit être attribuée à de jeunes auteurs ou à des artistes-interprètes ou exécutants". Les auteurs de cet amendement ne le justifient pas; ils paraissent toutefois ne pas s'écarter, en substance, de l'économie du texte actuel du projet.

Certes, il n'est pas interdit à l'autorité fédérale, lorsqu'elle arrête le régime juridique d'un prélèvement institué dans le cadre de ses compétences propres, de prêter son concours à la réalisation de politiques ressortissant aux compétences des Communautés et des Régions (1) : ainsi par exemple, comme en l'espèce, en décidant d'affecter une partie du produit d'un prélèvement à des fins correspondant à des politiques de la compétence des Communautés.

Mais, ce faisant, l'autorité fédérale doit avoir égard à l'autonomie des Communautés et au principe selon lequel les compétences de celles-ci sont exclusives.

Il en résulte qu'il n'appartient pas à l'autorité fédérale de régler unilatéralement l'affectation de la partie du prélèvement qu'elle destine à des fins de politique culturelle.

A cet égard, les amendements à l'examen ainsi que le texte de l'article 66, § 2, auquel les amendements se rapportent méconnaissent la compétence des Communautés.

Par ailleurs, ces amendements empiètent sur la compétence des Communautés en leur imposant unilatéralement une collaboration qui n'est pas prévue par les lois de réformes institutionnelles. Il en va de même de l'amendement n° 246, selon lequel les gouvernements des Communautés désignent, auprès des sociétés qui assurent la perception et

(1) Voir l'avis de la section de législation sur un projet de loi organisant certaines mesures fiscales en faveur de la production forestière à long terme, Doc. Ch., 1154/2-92/93.

la répartition du droit visé à l'article 63, un délégué chargé de contrôler le respect et l'application de la disposition prévoyant l'affectation de la partie du produit de ce droit destinée à la promotion de la création d'oeuvres.

Il serait possible d'atteindre le résultat recherché par les auteurs de l'amendement, - assurer une collaboration entre l'Etat et les Communautés pour régler l'affectation de ressources prévues par l'autorité fédérale à des fins de politique culturelle - par la conclusion d'un accord de coopération, en application de l'article 92bis, § 1er, de la loi spéciale du 8 août 1980 de réformes institutionnelles.

De amendementen nrs. 244 en 245 beogen de wijziging van artikel 66 van het ontwerp van wet betreffende het auteursrecht, de naburige rechten en het kopiëren voor eigen gebruik van geluids- en audiovisuele werken.

In zijn huidige lezing bepaalt dit artikel dat de opbrengst van de vergoeding omschreven in artikel 63 van het ontwerp als volgt wordt besteed :

- 1° zeventig percent ervan wordt toegekend aan de makers, de uitvoerende kunstenaars en de uitgevers en producenten van geluids- en audiovisuele werken (artikel 66, § 1);
- 2° het resterende bedrag dient ter aanmoediging van de schepping van werken (artikel 66, § 2).

Artikel 66, § 2, beoogt niet een vergoeding, in de strikte betekenis van het woord, in te voeren voor de gevolgen van het maken van privé-kopieën van geluids- en audiovisuele werken. Zoals tijdens de bespreking van deze tekst in de Senaat is beklemtoond, is de bedoeling echter de volgende : "favoriser l'initiative culturelle des auteurs qui ne disposent pas des moyens nécessaires pour, par exemple, écrire une symphonie, effectuer une recherche scientifique ou faire un film", en tevens "pallier les différences qui existent au sein de ce secteur" (1).

(1) Verklaring afgelegd door de heer Lallemand, Parl. hand., Senaat, zitting van 19 mei 1992, blz. 576.

De wijzigingen die de amendementen nrs. 244 en 245 in deze bepaling voorstellen, lijken niet de aard zelf van de bestemming die aldus voor het tweede gedeelte van de opbrengst van de vergoeding genoemd in artikel 63 wordt voorgesteld, aan te tasten (1).

De indieners van de amendementen zijn er zich ongetwijfeld van bewust dat hun tekst betrekking heeft op aangelegenheden die tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren, zoals de schone kunsten (artikel 4, 3°, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen). Daarom ook schrijven die amendementen voor dat de Koning de toewijzingsregeling inzake het betrokken gedeelte van de opbrengst van de vergoeding pas kan bepalen na raadpleging van de Gemeenschappen; volgens amendement nr. 244 kunnen de Gemeenschappen uit eigen beweging aan de Koning een toewijzingsregeling voorstellen.

De indieners van de amendementen gaan er aldus van uit dat de federale overheid bevoegd is om de toewijzing van de voorgenomen middelen te bepalen.

De vraag rijst of deze vooronderstelling juist is, gelet op het feit dat de steun aan cultureel scheppingswerk

(1) Het amendement nr. 245 schrijft net als het ontwerp voor dat die middelen besteed worden ter aanmoediging van de schepping van werken. Amendement nr. 244 bepaalt dat het gedeelte waarvan sprake is in artikel 66, § 2, "moet worden toegekend aan beginnende auteurs of uitvoerende kunstenaars". De indieners van het amendement rechtvaardigen zulks niet; zij lijken echter niet wezenlijk af te wijken van de strekking van de huidige tekst van het ontwerp.

en de aanmoediging van de makers van werken en van kunstenaars tot de bevoegdheid van de Gemeenschappen behoren.

Wanneer de federale overheid bepaalt welke rechtsregels van toepassing zijn op een heffing die wordt ingevoerd in het kader van haar eigen bevoegdheden, is het haar weliswaar niet verboden haar medewerking te verlenen aan de tenuitvoerlegging van een beleid waarvoor de Gemeenschappen en Gewesten bevoegd zijn (1), bijvoorbeeld door zoals in het onderhavige geval te beslissen een gedeelte van de opbrengst van een heffing te bestemmen voor doeleinden die overeenstemmen met een beleid waarvoor de Gemeenschappen bevoegd zijn.

In dat geval moet de federale overheid evenwel de autonomie van de Gemeenschappen in acht nemen, alsook het beginsel volgens hetwelk de bevoegdheden van de Gemeenschappen exclusief zijn.

Daaruit vloeit voort dat het niet aan de federale overheid toekomt eenzijdig de bestemming te regelen van een gedeelte van de heffing die ze aan het cultuurbeleid toewijst.

In dat verband doen de onderzochte amendementen, alsmede de tekst van artikel 66, § 2, waarop de amendementen

(1) Zie het advies van de afdeling wetgeving over een ontwerp van wet tot invoering van bepaalde fiscale maatregelen ten voordelen van de bosbouwproductie op lange termijn, Gedr. St. Kamer, 1154/2-92/93.

betrekking hebben, afbreuk aan de bevoegdheid van de Gemeenschappen.

Bovendien tasten die amendementen de bevoegdheid van de Gemeenschappen aan doordat aan die Gemeenschappen eenzijdig een vorm van medewerking wordt opgelegd die niet is voorgeschreven bij de wetten tot hervorming der instellingen. Hetzelfde geldt voor amendement nr. 246, naar luid waarvan de Gemeenschapsregeringen voor de vennootschappen die zorgen voor de inning en de verdeling van de vergoeding waarvan sprake is in artikel 63, een vertegenwoordiger aanwijzen die belast is met het toezicht op de naleving en de toepassing van de bepaling die voorziet in de besteding van het gedeelte van de opbrengst van dat recht, dat bestemd is voor de aanmoediging van de schepping van werken.

Het door de indieners van het amendement beoogde doel, te weten de totstandkoming van samenwerking tussen de Staat en de Gemeenschappen om de bestemming van middelen die de federale overheid aan het cultuurbeleid toewijst, kan worden bereikt door het sluiten van een samenwerkingsakkoord, overeenkomstig artikel 92bis, § 1, van de bijzondere wet van 8 augustus 1980 tot hervorming der instellingen.

La chambre était composée de

De kamer was samengesteld uit

Messieurs : J.-J. STRYCKMANS,
de Heren :

président de chambre,
kamervoorzitter,

R. ANDERSEN,
Y. KREINS,

conseillers d'Etat,
staatsraden,

F. DELPEREE,
J. van COMPERNOLLE,

assesseurs de la
section de législation,
assessoren van de
afdeling wetgeving,

Madame : J. GIELISSEN,
Mevrouw :

greffier,
griffier.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de M. J.-J. STRYCKMANS.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. J.-J. STRYCKMANS.

Le rapport a été présenté par M. B. JADOT, auditeur. La note du Bureau de coordination a été rédigée et exposée par M. R. HENSENNE, référendaire adjoint.

Het verslag werd uitgebracht door de H. B. JADOT, auditeur. De nota van het Coördinatiebureau werd opgesteld en toegelicht door de H. R. HENSENNE, adjunct-referendaris.

LE GREFFIER - DE GRIFFIER,

LE PRESIDENT - DE VOORZITTER,

J. GIELISSEN.

J.-J. STRYCKMANS.