

LC

ROYAUME DE BELGIQUE

AVIS 43.006/4
DU 29 MAI 2007

DE LA SECTION DE LÉGISLATION
DU CONSEIL D'ÉTAT

Le CONSEIL D'ÉTAT, section de législation, quatrième chambre, saisi par le Ministre de la Politique scientifique, le 3 mai 2007, d'une demande d'avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal "modifiant l'arrêté royal du 31 décembre 1965 portant exécution de la loi du 8 avril 1965 instituant le dépôt légal à la Bibliothèque royale de Belgique", a donné l'avis suivant :

Compte tenu du moment où le présent avis est donné, le Conseil d'État attire l'attention du Gouvernement sur le fait que l'absence du contrôle qu'il appartient au Parlement d'exercer en vertu de la Constitution, a pour conséquence que le Gouvernement ne dispose pas de la plénitude de ses compétences. Le présent avis est toutefois donné sans qu'il soit examiné si le projet relève bien des compétences ainsi limitées, la section de législation n'ayant pas connaissance de l'ensemble des éléments de fait que le Gouvernement peut prendre en considération lorsqu'il doit apprécier la nécessité d'arrêter ou de modifier des dispositions réglementaires.

*

* *

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 1/, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, tel qu'il est remplacé par la loi du 2 avril 2003, la section de législation limite son examen au fondement juridique du 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, le projet appelle les observations ci-après.

Formalités préalables

1. L'alinéa 3 du préambule vise l'avis du Conseil scientifique de la Bibliothèque royale de Belgique.

Il résulte cependant de l'article 7 de l'arrêté royal du 20 avril 1965 relatif au statut organique des établissements scientifiques de l'État que cet avis n'était pas obligatoire.

L'alinéa 3 doit, dès lors, être omis.

2. L'alinéa 4 du préambule vise l'accord de la Commission de gestion de la Bibliothèque royale de Belgique.

.../...

Il ne résulte cependant pas de l'article 5 de l'arrêté royal du 1^{er} février 2000 fixant les règles organiques de la gestion financière et matérielle des établissements scientifiques de l'État relevant du Ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions, en tant que services de l'État à gestion séparée que cet accord soit une formalité obligatoire.

L'alinéa 4 doit, dès lors, être omis.

Fondement légal

Préambule

À l'alinéa 1^{er}, il n'y a pas lieu de viser l'article 2 de la loi du 8 avril 1965, instituant le dépôt légal à la Bibliothèque royale de Belgique, qui ne contient pas d'habilitation au Roi.

En revanche, il y a lieu de viser les articles 3 et 5 de la loi qui constituent le fondement légal des articles 4 et 6 du projet.

Dispositif

Article 1^{er}

1. Le Conseil d'État n'aperçoit pas la raison d'être de la définition des mots "Bibliothèque Royale".

En effet, la loi du 8 avril 1965, précitée, règle le dépôt légal à la "Bibliothèque royale de Belgique" que l'arrêté du 31 décembre 1965 dénomme "Bibliothèque royale".

Définir la Bibliothèque royale comme étant seulement l'un des services de "l'établissement" ¹ est source de confusion.

Il n'est pas nécessaire de préciser, à l'égard des tiers, auprès de quel service le dépôt légal doit être fait. Si l'auteur du projet entend néanmoins apporter cette précision, mieux vaut adopter, pour le service en question, une dénomination ne prêtant pas à confusion ².

2. Sous réserve de l'observation 1, les mots "au nom du Conservateur en chef", qui figurent dans la définition de "Bibliothèque Royale" ne peuvent être admis car il laissent à penser que le dépôt légal serait une mission confiée personnellement au Conservateur en chef alors qu'il s'agit d'une mission légale confiée à l'établissement scientifique lui-même.

Comme proposé par le fonctionnaire délégué, mieux vaut écrire "sous l'autorité du Conservateur en chef".

Article 2

1. Il y a lieu d'écrire : " l'article 1^{er} du même arrêté, devenant l'article 1^{er}*bis*, ...".

(1) Le Conseil d'État suppose que l'auteur du projet entend se référer à l'"établissement scientifique fédéral Bibliothèque royale de Belgique".

(2) L'on relèvera, en outre, que l'arrêté ministériel du 10 septembre 2002 fixant les organigrammes des établissements scientifiques fédéraux relevant du Ministre qui a la Politique scientifique dans ses attributions prévoit déjà que c'est le département IV (et non le service) dénommé "Bibliothèque nationale" (et non royale) qui est chargé du dépôt légal.
Selon le fonctionnaire délégué, suite à l'arrêté royal du 22 janvier 2003 relatif à la désignation et à l'exercice des fonctions de management au sein des établissements scientifiques de l'État et apportant diverses modifications aux statuts du personnel des établissements scientifiques de l'État, une refonte de l'organigramme aura lieu qui prévoit la suppression des départements et des sections pour les remplacer par des directions opérationnelles. Un projet d'arrêté royal organique a été adopté par le Conseil des ministres du 27 avril 2007 et sera soumis prochainement à l'avis du Conseil d'État.

2. Ce sont les mots "du 8 avril 1965 précitée" qu'il faut supprimer et non pas uniquement les mots "du 8 avril 1965".

Article 3

L'article 1^{er}, alinéa 1^{er}, de la loi du 8 avril 1965, précitée, remplacé par la loi du 19 décembre 2006, vise :

- 1/ les publications de toute nature multipliées par le moyen de l'imprimerie ou par tout autre procédé graphique, y compris les microfilms;
- 2/ les documents publiés sur supports numériques ou similaires;

L'alinéa 2 de l'article 1^{er} de la même loi qualifie le "support numérique" de "publications qui sont publiées sur les supports matériels tels qu'une disquette, un CD, un CD-Rom ou un DVD, à l'exception des publications en ligne".

L'article 2 de la même loi vise des "publications qui sont éditées" et qui comprennent les "livres, brochures, microfilms et supports numériques ou similaires ainsi que les périodiques".

L'arrêté royal du 31 décembre 1965, précité, ajoute la notion d'"ouvrage" que le projet examiné définit comme "toute publication ou document visé par l'article 1^{er} de la loi, à moins qu'il n'en est disposé autrement dans le texte".

"Publications multipliées", "documents publiés" mais qui sont aussi des "publications publiées", "publications éditées", "livres, brochures, microfilms et supports numériques ou similaires ainsi que (...) les périodiques", "ouvrages" : cette multiplication de termes qui se recoupent n'est pas d'une grande clarté, même si le sens général est compréhensible.

Pour sauvegarder un maximum de cohérence et ne pas multiplier les termes différents, il est suggéré de remplacer l'article 2 de l'arrêté royal du 31 décembre 1965, précité, par le texte suivant :

"Art. 2. Sont soumis d'office au dépôt légal en vertu de l'article 2, alinéas 1 à 3, de la loi, tous les ouvrages non périodiques d'au moins cinq pages, non compris les pages de couverture. Cette catégorie comprend, entre autres, les recueils de textes, de photographies, de planches artistiques ou scientifiques constitués par des feuilles isolées insérées sous une même couverture, ainsi que les cartes géographiques et autres accompagnées d'un texte imprimé.

Sauf décision spéciale du conservateur en chef de la Bibliothèque royale, les ouvrages entièrement ou principalement publicitaires ou d'intérêt éphémère, tels que catalogues et prospectus commerciaux, annuaires téléphoniques, horaires, tarifs, calendriers et agendas, sont exclus du dépôt."

L'ajout proposé à l'article 3 du projet devient inutile, dès lors que l'article 1^{er}, 4^{ème} tiret, en projet, définit "ouvrage" comme "toute publication ou document visé par l'article 1^{er} de la loi" telle que modifiée par la loi du 19 décembre 2006.

Article 4

Il serait plus précis de viser, comme dans le texte actuel, "la notification de la décision spéciale du conservateur en chef de la Bibliothèque royale prise conformément à l'article 2, alinéa 4, de la loi".

Article 6

L'article 5 de la loi du 8 avril 1965, précitée, n'habilite expressément le Roi qu'à fixer le montant du prix de vente au public à partir duquel le dépôt par un éditeur, au sens de l'article 4 de la même loi, d'un ouvrage donne lieu à un paiement; en conséquence, les mots "et qu'il émane d'un bibliophile ou d'une société de bibliophilie" sont dépourvus de fondement légal et doivent être omis dans l'article 9, en projet.

.../...

Article 7

1. Le projet entend rédiger la rubrique 7 comme suit : "format en centimètres pour une publication ou un document".

Dès lors que l'article 1^{er}, quatrième tiret, en projet rassemble les notions de publication et de document sous la dénomination d'"ouvrage", il est suggéré d'écrire : "format en centimètres de l'ouvrage".

2. Le projet entend préciser que la rubrique 8 concerne les publications et documents. Cette précision est inutile puisque le texte actuel de cette rubrique utilise déjà le mot "ouvrage".

3. Au 2/, il y a lieu de remplacer les mots "veille à faire publier" par les mots "publie".

Article 8

Il résulte de l'article 8 que l'arrêté entrera immédiatement en vigueur, le jour de sa publication au Moniteur belge.

À moins d'une raison spécifique justifiant une dérogation au délai usuel d'entrée en vigueur, fixé par l'article 6, alinéa 1^{er}, de la loi du 31 mai 1961 relative à l'emploi des langues en matière législative, à la présentation, à la publication et à l'entrée en vigueur des textes légaux et réglementaires, il faut renoncer, en principe, à l'entrée en vigueur immédiate afin d'accorder à chacun un délai raisonnable pour prendre connaissance des nouvelles règles.

La chambre était composée de

Messieurs	Ph. HANSE	président de chambre,
	P. LIÉNARDY, J. JAUMOTTE,	conseillers d'État,
Madame	A.-C. VAN GEERSDAELE,	greffier.

Le rapport a été rédigé par M. A. LEFEBVRE, auditeur.

LE GREFFIER,

LE PRÉSIDENT,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph. HANSE

KONINKRIJK BELGIË

ADVIES 43.006/4
VAN 29 MEI 2007

VAN DE AFDELING WETGEVING
VAN DE RAAD VAN STATE

De RAAD VAN STATE, afdeling wetgeving, vierde kamer, op 3 mei 2007 door de Minister van Wetenschapsbeleid verzocht hem, binnen een termijn van dertig dagen, van advies te dienen over een ontwerp van koninklijk besluit "tot wijziging van het koninklijk besluit van 31 december 1965 tot uitvoering van de wet van 8 april 1965 houdende instelling van het wettelijk depot bij de Koninklijke Bibliotheek van België, heeft het volgende advies gegeven :

Rekening houdend met het tijdstip waarop dit advies gegeven wordt, vestigt de Raad van State de aandacht van de Regering op het feit dat de ontstentenis van de controle die het Parlement krachtens de Grondwet moet kunnen uitoefenen, tot gevolg heeft dat de Regering niet over de volheid van haar bevoegdheid beschikt. Dit advies wordt evenwel gegeven zonder dat wordt nagegaan of dit ontwerp in die beperkte bevoegdheid kan worden ingepast, aangezien de afdeling wetgeving geen kennis heeft van het geheel van de feitelijke gegevens welke de Regering in aanmerking kan nemen als zij te oordelen heeft of het vaststellen of wijzigen van een verordening noodzakelijk is.

*
* *

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 1/, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, zoals het is vervangen bij de wet van 2 april 2003, beperkt de afdeling wetgeving overeenkomstig artikel 84, § 3, van de voornoemde gecoördineerde wetten haar onderzoek tot de rechtsgrond van het ontwerp, de bevoegdheid van de steller van de handeling en de te vervullen voorafgaande vormvereisten.

Wat deze drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

Voorafgaande opmerkingen

1. In het derde lid van de aanhef wordt verwezen naar het advies van de Wetenschappelijke Raad van de Koninklijke Bibliotheek van België.

Uit artikel 7 van het koninklijk besluit van 20 april 1965 betreffende het statuut der wetenschappelijke inrichtingen van de Staat blijkt evenwel dat dat advies niet verplicht was.

Het derde lid moet bijgevolg vervallen.

.../...

2. Het vierde lid van de aanhef verwijst naar de akkoordbevinding van de Beheerscommissie van de Koninklijke Bibliotheek van België.

Uit artikel 5 van het koninklijk besluit van 1 februari 2000 tot vaststelling van de organieke voorschriften voor het financieel en materieel beheer van de wetenschappelijke instellingen van de Staat die ressorteren onder de Minister tot wiens bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort, als Staatsdiensten met afzonderlijk beheer, blijkt evenwel niet dat die akkoordbevinding een verplicht vormvoorschrift is.

Het vierde lid moet derhalve vervallen.

Rechtsgrond

Aanhef

Er is geen reden om in het eerste lid te verwijzen naar artikel 2 van de wet van 8 april 1965 tot instelling van het wettelijk depot bij de Koninklijke Bibliotheek van België, bij welk artikel de Koning geen machtiging wordt verleend.

Er moet daarentegen wel verwezen worden naar de artikelen 3 en 5 van de wet, die de rechtsgrond vormen van de artikelen 4 en 6 van het ontwerp.

Dispositief

Artikel 1

1. Het is de Raad van State niet duidelijk waarom een definitie wordt gegeven van de woorden "Koninklijke Bibliotheek".

De voornoemde wet van 8 april 1965 regelt immers het wettelijk depot bij de "Koninklijke Bibliotheek van België", die in het besluit van 31 december 1965 "Koninklijke Bibliotheek" wordt genoemd.

De Koninklijke Bibliotheek louter definiëren als één van de diensten van "de instelling" ¹ schept verwarring.

Het is niet nodig ten aanzien van derden te preciseren bij welke dienst het wettelijk depot moet geschieden. Indien de steller van het ontwerp die precisering toch wil aanbrengen, zou het beter zijn de betrokken dienst een naam te geven die geen verwarring schept ².

2. Onder voorbehoud van opmerking 1 zijn de woorden "namens de hoofdconservator" die in de definitie van de "Koninklijke Bibliotheek" staan, onaanvaardbaar aangezien ze de indruk wekken dat het wettelijk depot een taak zou zijn die aan de hoofdconservator persoonlijk zou zijn toevertrouwd, terwijl het gaat om een wettelijke taak die aan de wetenschappelijke instelling zelf is toegewezen.

Zoals de gemachtigde ambtenaar heeft voorgesteld zou het beter zijn, "onder het gezag van de hoofdconservator" te schrijven.

(1) De Raad van State gaat ervan uit dat de steller van het ontwerp de "federale wetenschappelijke instelling Koninklijke Bibliotheek van België" bedoelt.

(2) Er zij bovendien op gewezen dat in het ministerieel besluit van 10 september 2002 tot vaststelling van de organogrammen van de federale wetenschappelijke instellingen die ressorteren onder de Minister tot wiens bevoegdheid het Wetenschapsbeleid behoort, reeds bepaald is dat departement IV (en niet de dienst) genaamd "Nationale Bibliotheek" (en niet Koninklijke Bibliotheek) met het wettelijk depot belast is.

Volgens de gemachtigde ambtenaar zal, ingevolge het koninklijk besluit van 22 januari 2003 betreffende de aanduiding en de uitoefening van de managementfuncties in de wetenschappelijke instellingen van de Staat en dat diverse wijzigingen aanbrengt in de personeelsstatuten van de wetenschappelijke instellingen van de Staat, het organogram herzien worden, waarbij de departementen en afdelingen opgeheven zullen worden en vervangen zullen worden door operationele directies. Op de Ministerraad van 27 april 2007 is een ontwerp van organiek koninklijk besluit aangenomen, dat binnen afzienbare tijd voor advies aan de Raad van State zal worden voorgelegd.

Artikel 2

1. Men schrijve : "artikel 1 van hetzelfde besluit, dat artikel 1*bis* wordt, ...".

2. Niet alleen de woorden "van 8 april 1965" moeten worden geschrapt, ook het woord "voornoemde".

Artikel 3

Artikel 1, eerste lid, van de voornoemde wet van 8 april 1965, vervangen bij de wet van 19 december 2006, heeft betrekking op :

- 1/ publicaties van alle aard, die vermenigvuldigd worden door middel van de drukkunst of van enige andere werkwijze, met inbegrip van de microfilms;
- 2/ documenten die verschijnen op numerieke of soortgelijke dragers;

In artikel 1, tweede lid van dezelfde wet wordt "numerieke drager" omschreven als "alle publicaties die worden gepubliceerd op materiële dragers zoals een diskette, een CDW, een CD-rom of een DVD, met uitzondering van de onlinepublicaties".

Artikel 2 van dezelfde wet heeft het over "uitgegeven publicaties", die "boeken en brochures, microfilms en numerieke of soortgelijke dragers, alsook (...) tijdschriften" omvatten.

In het voornoemde koninklijk besluit van 31 december 1965 wordt daaraan het begrip "werk" toegevoegd, dat in het voorliggende ontwerp gedefinieerd wordt als "elke publicatie of [elk] document als bedoeld bij artikel 1 van de wet, tenzij het in de tekst anders is bepaald".

"Publicaties die vermenigvuldigd worden", "documenten die op (...) verschijnen", maar die ook "publicaties" zijn "die gepubliceerd worden", "uitgegeven publicaties", "boeken en brochures, microfilms en numerieke of soortgelijke dragers, alsook (...) tijdschriften" en "werken" : deze veelheid van termen die elkaar overlappen is niet erg duidelijk, ook als is de algemene betekenis te verstaan.

Ter wille van een zo groot mogelijke samenhang en om niet te veel verschillende termen te gebruiken, wordt voorgesteld artikel 2 van het voornoemde koninklijk besluit van 31 december 1965 door de volgende tekst te vervangen :

"Art. 2. Overeenkomstig artikel 2, eerste tot derde lid, van de wet is wettelijk depot verplicht voor alle niet-periodieke werken van ten minste vijf bladzijden, de omslagbladzijden niet inbegrepen. Tot deze categorie behoren onder meer verzamelingen van teksten, van foto's, van platen uit het domein van kunst of wetenschap die bestaan uit afzonderlijke bladen welke onder eenzelfde omslag zijn samengevoegd, alsook aardrijkskundige kaarten en andere kaarten vergezeld van een gedrukte tekst."

Het wettelijk depot is, behoudens een speciale beslissing van de hoofdconservator van de Koninklijke Bibliotheek, niet van toepassing op werken die volledig of hoofdzakelijk voor reclamedoelinden bestemd zijn of van kortstondig belang zijn, zoals catalogussen en prospectussen van handelsondernemingen, telefoongidsen, dienstregelingen, prijslijsten, kalenders en agenda's."

De toevoeging die voorgesteld wordt in artikel 3 van het ontwerp wordt overbodig, aangezien het ontworpen artikel 1, vierde streepje, "exemplaar van een werk" definieert als "elke publicatie of [elk] document als bedoeld bij artikel 1 van de wet", zoals gewijzigd bij de wet van 19 december 2006.

Artikel 4

Het zou juister zijn om, zoals in de huidige tekst te schrijven "de kennisgeving van de speciale beslissing van de hoofdconservator van de Koninklijke Bibliotheek, genomen overeenkomstig artikel 2, vierde lid, van de wet".

.../...

Artikel 6

Artikel 5 van de voornoemde wet van 8 april 1965 machtigt de Koning enkel uitdrukkelijk om de prijs van verkoop aan het publiek vast te stellen, vanaf welke het depot van een werk door een uitgever, in de zin van artikel 4 van dezelfde wet, aanleiding geeft tot betaling; er is dan ook geen rechtsgrond voorhanden voor de woorden "en het afkomstig is van een bibliofoon of een bibliofoonvereniging", die in het ontworpen artikel 9 moeten vervallen.

Artikel 7

1. De steller van het ontwerp wil rubriek 7 als volgt redigeren : "formaat in centimeters voor een publicatie of een document".

Vermits in het ontworpen artikel 1, vierde streepje, de begrippen publicatie en document samengenomen worden onder de benaming "exemplaar van een werk", wordt voorgesteld te schrijven "formaat van het werk in centimeters".

2. De steller van het ontwerp wil preciseren dat rubriek 8 betrekking heeft op publicaties en documenten. Die precisering is overbodig aangezien in de huidige tekst van die rubriek het woord "werk" reeds wordt gebruikt.

3. In 2/ moeten de woorden "ziet erop toe ... te publiceren" vervangen worden door de woorden "publiceert".

Artikel 8

Uit artikel 8 blijkt dat het besluit onmiddellijk in werking treedt op de dag waarop het in het Belgisch Staatsblad wordt bekendgemaakt.

Tenzij er een specifieke reden bestaat om af te wijken van de gangbare termijn van inwerkingtreding bepaald door artikel 6, eerste lid, van de wet van 31 mei 1961 betreffende het gebruik der talen in wetgevingszaken, het opmaken, bekendmaken en inwerkingtreten van wetten en verordeningen, dient in beginsel te worden afgezien van de onmiddellijke inwerkingtreding teneinde eenieder een redelijke termijn te geven om kennis te nemen van de nieuwe regels.

De kamer was samengesteld uit

de Heren	Ph. HANSE,	kamervoorzitter,
	P. LIÉNARDY,	staatsraden,
	J. JAUMOTTE,	
Mevrouw	A.-C. VAN GEERSDAELE,	griffier.

Het verslag werd opgesteld door de H. A. LEFEBVRE, auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst werd nagezien onder toezicht van de H. P. LIÉNARDY.

DE GRIFFIER,

DE VOORZITTER,

A.-C. VAN GEERSDAELE

Ph .HANSE