



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 57.051/2
du 25 février 2015

advies 57.051/2
van 25 februari 2015

sur

over

un projet d'arrêté royal 'portant
création du Comité de
concertation en matière de
gestion collective du droit
d'auteur et des droits voisins et
en matière audiovisuelle'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'tot oprichting van het
Overlegcomité inzake
collectief beheer van
auteursrechten en naburige
rechten en audiovisuele sector'

Le 2 février 2015, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Économie à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'portant création du Comité de concertation en matière de gestion collective du droit d'auteur et des droits voisins et en matière audiovisuelle'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 25 février 2015. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Luc DETROUX, conseillers d'État, Jacques ENGLEBERT, assesseur, et Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, greffier.

Le rapport a été présenté par Yves CHAUFFOUREAUX, premier auditeur.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Pierre VANDERNOOT.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 25 février 2015.

*

Op 2 februari 2015 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Economie verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'tot oprichting van het Overlegcomité inzake collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten en audiovisuele sector'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 25 februari 2015. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Luc DETROUX, staatsraden, Jacques ENGLEBERT, assessor, en Anne-Catherine VAN GEERSDAELE, griffier.

Het verslag is uitgebracht door Yves CHAUFFOUREAUX, eerste auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Pierre VANDERNOOT.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 25 februari 2015.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois coordonnées sur le Conseil d'État, 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 suivantes.

OBSERVATIONS GÉNÉRALES

Examen du projet au regard de l'article XI.282 du Code de droit économique et de l'ensemble des procédures de consultation prévues par le titre 5 du livre XI du Code de droit économique

1. Le projet examiné tend à régler la composition et le fonctionnement du comité de concertation (ci-après dénommé : le comité) institué par l'article XI.282 du Code de droit économique (ci-après dénommé : le Code), dont les missions sont définies, au paragraphe 1^{er} de la disposition précitée, dans les termes suivants :

« 1° organiser la concertation prévue pour l'élaboration des mesures d'exécution du Chapitre 9 [du titre 5 du livre XI du Code, intitulé « Des sociétés de gestion des droits »] ;

2° organiser une concertation entre les milieux intéressés par le secteur audiovisuel portant sur l'application des dispositions du Titre 5 [du livre XI du Code, intitulé « Droit d'auteur et droits voisins »], relatives aux œuvres audiovisuelles ».

La composition de ce comité est fixée au paragraphe 2 de l'article XI.282 du Code.

Par ailleurs, le paragraphe 3 de la même disposition confie aux seuls membres du comité désignés par le ministre « en tant que représentants des auteurs, des artistes-interprètes ou exécutants, des producteurs, des organismes de radiodiffusion et des utilisateurs d'œuvres audiovisuelles », les missions de :

« 1° se concerter sur l'application du titre 5, relatives aux œuvres audiovisuelles ;

2° conclure, selon la procédure définie par le Roi, des accords collectifs relatifs à l'exploitation des œuvres audiovisuelles ».

2. L'auteur du projet entend constituer un comité composé de deux sections spécialisées, à savoir une section « Gestion collective des droits d'auteur et des droits voisins » et une section « Secteur audiovisuel ». Il estime par ailleurs que les missions mentionnées au paragraphe 3 de l'article XI.282 du Code s'adressent spécifiquement à la seconde section du comité.

Ainsi qu'il l'expose dans certains des considérants figurant dans le préambule, l'auteur du projet considère en outre qu'au paragraphe 3 de l'article XI.282 :

« [...] il faut entendre par 'représentants des auteurs, des artistes-interprètes ou exécutants, des producteurs, des organismes de radiodiffusion' tant :

- les sociétés de gestion autorisées à exercer leurs activités sur le territoire belge ;

- les organisations représentatives des auteurs, des artistes-interprètes ou exécutants, et des producteurs d'œuvres audiovisuelles ; [que]
- les organismes de radiodiffusion »

et

« [q]u'il faut entendre par 'des représentants des utilisateurs d'œuvres audiovisuelles', tant les représentants des débiteurs de droits que les organisations représentant les consommateurs ».

3.1. Le texte en projet soulève deux remarques générales.

3.2. Si l'interprétation que l'auteur du projet donne au paragraphe 3 de l'article XI.282 du Code semble conforme à l'intention de l'auteur de cette disposition législative, telle qu'elle ressort de l'exposé des motifs du projet de loi 'portant insertion du livre XI, 'Propriété intellectuelle' dans le Code de droit économique, et portant insertion des dispositions propres au livre XI dans les livres I, XV et XVII du même Code'¹, il n'en reste pas moins que la portée exacte de cette disposition est douteuse dès lors qu'en son paragraphe 2, une distinction est expressément faite dans le texte de l'article XI.282 :

- aux 1° et 2°, entre les « sociétés de gestion autorisées [...] », d'une part, et les « organisations représentant les auteurs, les artistes-interprètes ou exécutants, les producteurs d'œuvres audiovisuelles, et les organismes de radiodiffusion », d'autre part ;

et,

- aux 3° et 4°, entre les « organisations représentant les débiteurs de droits », d'une part, et les « organisations représentant les consommateurs », d'autre part.

En n'utilisant pas la même terminologie en son troisième paragraphe, mais au contraire en mentionnant, selon l'auteur du projet, les « utilisateurs d'œuvres audiovisuelles » pour regrouper sous une seule dénomination les organisations mentionnées aux 3° et 4° du paragraphe 2, alors même que juridiquement la notion « d'utilisateurs d'œuvres audiovisuelles » est imprécise, le dispositif législatif mis en œuvre par l'auteur du projet peut susciter un doute quant à l'interprétation que ce dernier lui alloue.

Il en va de même pour la terminologie « représentants des auteurs, des artistes-interprètes ou exécutants, des producteurs, des organismes de radiodiffusion » qui regrouperait tant les sociétés de gestion mentionnées au 1° du paragraphe 2 que les « organisations représentant » les différentes catégories d'ayants droit. Surgit ici une fragilité supplémentaire quant à l'interprétation donnée au texte de l'article XI.282, § 3, du Code, résultant :

1° de ce que la notion de « représentant » des ayants droits est expressément utilisée au 2° du paragraphe 2 ; et

2° que les sociétés de gestion peuvent elles-mêmes être considérées comme étant les représentantes de leurs membres, notamment pour la perception de leurs droits.

¹ *Doc. parl.*, Chambre, 2013-2014, n°s 53-3391/001 et 53-3392/001, p. 60.

Le Conseil d'État s'interroge dès lors sur la fragilité d'un dispositif qui trouve sa justification dans une interprétation de l'article XI.282 du Code de droit économique qu'il met en œuvre, qui pourrait être contredite par une autre lecture de cette même disposition législative.

3.3. Par ailleurs la création des deux « sections » envisagée dans le texte en projet ne s'inscrit pas de manière parfaite dans le cadre de l'exécution de l'article XI.282 précité. Une mise en œuvre plus fidèle de l'habilitation prévue par l'article XI.282, § 4, alinéa 1^{er}, exige au contraire que le Roi fixe « la composition », « les conditions de nomination de ses membres », « l'organisation » et le « fonctionnement » d'un seul comité de concertation, qui comprenne toutes des catégories de membres énumérées au paragraphe 2, 1^o à 6^o, du même article.

Le Conseil d'État relève incidemment qu'il n'appartient pas à l'arrêté en projet de « porter création » comme son intitulé l'indique, d'un comité qui a déjà été instituée par la loi.

Il serait certes possible de préciser que, pour l'exécution des missions prévues par l'article XI.282, § 3, du Code, le comité de concertation se compose des seuls « membres désignés par le ministre en tant que représentants des auteurs, des artistes-interprètes ou exécutants, des producteurs, des organismes de radiodiffusion et des utilisateurs d'œuvres audiovisuelles », à l'exclusion des autres catégories de membres énumérées à l'article XI.282, § 2, du Code.

Cette précision résulte toutefois à suffisance du texte même de l'article XI.282, § 3, et ne justifie pas de mettre en place la structure duale prévue par le projet.

Cette structure duale se justifie d'autant moins que les dispositions du titre 5 (« Droit d'auteur et droits voisins ») du livre XI (« Propriété intellectuelle ») du Code prévoient à de nombreuses reprises que l'adoption par le Roi des mesures d'exécution qu'elles appellent doit être précédée par l'accomplissement de procédures de consultation qui sont définies au cas par cas en fonction de l'objet des mesures d'exécution concernées, en ce compris déjà la détermination des organismes, institutions ou catégories de personnes qui doivent être consultées dans le cadre de ces procédures.

À cet égard, et outre les procédures spécifiques prévues à l'article XI.282, § 3, il peut être relevé que :

- l'adoption des mesures d'exécution qu'appelle l'article XI.225, § 4, alinéas 2 et 3, du Code requiert l'avis du comité de concertation ;

- l'adoption des mesures d'exécution qu'appellent les articles XI.248, § 4, alinéa 2, XI.249, § 1^{er}, alinéa 2, et § 5, et XI.254, alinéa 1^{er}, doit être précédée d'une concertation avec la Commission des Normes Comptables, l'Institut des réviseurs d'entreprises et les sociétés de gestion des droits siégeant au sein du comité de concertation ;

- l'adoption des mesures d'exécution qu'appelle l'article XI.253, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, et § 2, alinéa 1^{er}, requiert une concertation avec les sociétés de gestion des droits, les organisations représentant les débiteurs de droits et les organisations représentant les consommateurs siégeant au sein du comité de concertation.

Même si le comité de concertation institué par l'article XI.282 du Code a pour mission d'organiser l'ensemble des concertations prévues pour l'élaboration des mesures d'exécution des dispositions du chapitre 9 du titre V du livre XI, ainsi que – pour ce qui concerne les œuvres audiovisuelles et dans sa composition restreinte définie au paragraphe 3 de cet article – l'ensemble des concertations portant sur l'application des dispositions du titre 5 du livre XI du Code, il découle des différentes dispositions du Code précitées que seuls les intervenants expressément désignés par chacune d'entre elles doivent être consultés dans le cadre des différentes procédures de concertation qu'elles imposent.

Il apparaît par ailleurs que, dans au moins une hypothèse, mentionnée à l'article XI.225, c'est le comité de concertation dans son ensemble qui doit être consulté².

Il résulte par conséquent déjà des dispositions légales précitées que la composition du comité de concertation doit varier selon l'objet soumis à ses délibérations, sans qu'il soit nécessaire de le rappeler dans l'arrêté en projet ni, *a fortiori*, de créer une « section » du comité différente pour chacune de ses modalités de composition.

4. Eu égard au caractère fondamental de ces deux observations, il n'y a pas lieu de poursuivre plus en détail l'examen du projet, lequel devra être fondamentalement revu.

*

² On relève à cet égard que le texte en projet ne prévoit pas d'hypothèse où le comité siégerait « sections réunies ».

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de gecoördineerde wetten op de Raad van State, 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.

ALGEMENE OPMERKINGEN

Onderzoek van het ontwerp in het licht van artikel XI.282 van het Wetboek van economisch recht en van alle raadplegingsprocedures waarin titel 5 van boek XI van het Wetboek van economisch recht voorziet

1. Het voorliggende ontwerp strekt ertoe de samenstelling en de werkwijze te regelen van het overlegcomité (hierna het comité genoemd) ingesteld bij artikel XI.282 van het Wetboek van economisch recht (hierna het Wetboek genoemd), waarvan de taken in paragraaf 1 van de voornoemde bepaling als volgt zijn vastgelegd:

“1° het overleg te organiseren voor de uitwerking van de uitvoeringsmaatregelen van de bepalingen van hoofdstuk 9 [van titel 5 van boek XI van het Wetboek, met als opschrift “Vennootschappen voor het beheer van de rechten”];

2° [tussen de in de audiovisuele sector betrokken milieus] een overleg [te organiseren] over de toepassing van de bepalingen van titel 5 [van boek XI van het Wetboek, met als opschrift ‘Auteursrecht en naburige rechten’] inzake de audiovisuele werken”.

De samenstelling van dat comité wordt bepaald in paragraaf 2 van artikel XI.282 van het Wetboek.

Voorts worden bij paragraaf 3 van dezelfde bepaling alleen aan de leden van het comité die door de minister aangewezen worden “als vertegenwoordigers van de auteurs, uitvoerende kunstenaars, producenten, omroeporganisaties en gebruikers van audiovisuele werken” de volgende taken toevertrouwd:

“1° overleggen over de toepassing van de bepalingen van titel 5, (met betrekking tot) de audiovisuele werken;

2° overeenkomstig de procedure bepaald door de Koning, collectieve overeenkomsten inzake de exploitatie van audiovisuele werken, sluiten”.

2. Het is de bedoeling van de steller van het ontwerp een comité op te richten dat bestaat uit twee gespecialiseerde afdelingen, te weten een afdeling “Collectief beheer van auteursrechten en naburige rechten” en een afdeling “Audiovisuele sector”. Hij is voorts van oordeel dat de taken vermeld in paragraaf 3 van artikel XI.282 van het Wetboek specifiek gericht zijn tot de tweede afdeling van het comité.

Zoals hij uiteenzet in bepaalde overwegingen die in de aanhef opgenomen zijn, gaat de steller van het ontwerp er voorts van uit dat in paragraaf 3 van artikel XI.282:

“[...] onder ‘vertegenwoordigers van de auteurs, uitvoerende kunstenaars, producenten, omroeporganisaties’ moet worden verstaan:

- beheersvennootschappen die gemachtigd zijn hun activiteiten op het Belgische grondgebied uit te oefenen;
- representatieve organisaties van auteurs, de uitvoerende kunstenaars, en de producenten van audiovisuele werken; en
- omroeporganisaties”

en

“dat onder ‘vertegenwoordigers van de gebruikers van audiovisuele werken’, zowel de vertegenwoordigers van de debiteuren van de rechten, als de organisaties die de consumenten vertegenwoordigen moet worden verstaan”.

3.1. Over de ontworpen tekst dienen twee algemene opmerkingen te worden gemaakt.

3.2. Hoewel de manier waarop de steller van het ontwerp paragraaf 3 van artikel XI.282 van het Wetboek interpreteert in overeenstemming lijkt met de bedoeling van de steller van die wetsbepaling, zoals die blijkt uit de memorie van toelichting bij het wetsontwerp ‘houdende de invoeging van boek XI, ‘Intellectuele eigendom’ in het Wetboek van economisch recht en houdende invoeging van bepalingen eigen aan boek XI in de boeken I, XV en XVII van hetzelfde Wetboek’¹, neemt dit niet weg dat de precieze draagwijdte van die bepaling twijfelachtig is doordat in de tekst van artikel XI.282, § 2, een uitdrukkelijk onderscheid wordt gemaakt:

- in de bepalingen onder 1° en 2°, tussen enerzijds de “beheersvennootschappen die gemachtigd zijn [...]” en anderzijds de “organisaties die de auteurs, uitvoerende kunstenaars, producenten van audiovisuele werken of omroeporganisaties vertegenwoordigen”;

en,

- in de bepalingen onder 3° en 4°, tussen enerzijds de “organisaties die de debiteuren van de rechten vertegenwoordigen” en anderzijds de “organisaties die de consumenten vertegenwoordigen”.

Doordat in paragraaf 3 van datzelfde artikel niet dezelfde terminologie wordt gehanteerd maar daarentegen wordt gewerkt met het begrip “gebruikers van audiovisuele werken”, volgens de steller van het ontwerp om onder één enkele benaming de organisaties vermeld in paragraaf 2, 3° en 4°, onder te brengen, terwijl het begrip “gebruikers van audiovisuele werken” in juridisch opzicht vaag is, kan de wettelijke regeling die door de steller van het ontwerp wordt uitgevoerd twijfels doen rijzen omtrent de interpretatie die hij daaraan geeft.

¹ Parl.St. Kamer 2013-14, nr. 53-3391/001 en nr. 53-3392/001, 60.

Hetzelfde geldt voor de terminologie “vertegenwoordigers van de auteurs, uitvoerende kunstenaars, producenten, omroeporganisaties”, die zowel zou slaan op de beheersvennootschappen vermeld in paragraaf 2, 1°, als op de “organisaties die” de verschillende categorieën van rechthebbenden “vertegenwoordigen”. Hier duikt nog een zwak punt op van de interpretatie die gegeven wordt aan de tekst van artikel XI.282, § 3, van het Wetboek:

1° het begrip “vertegenwoordiger” van de rechthebbenden wordt uitdrukkelijk gebruikt in paragraaf 2, 2°, en

2° de beheersvennootschappen kunnen zelf worden beschouwd als de vertegenwoordigers van hun leden, onder meer voor de inning van hun rechten.

De Raad van State vraagt zich derhalve af of de voorgestelde regeling niet te wankel is, aangezien ze steunt op een welbepaalde interpretatie van artikel XI.282 van het Wetboek van economisch recht waaraan door die regeling uitvoering wordt gegeven, die in tegenspraak zou kunnen zijn met een andere lezing van dezelfde wetsbepaling.

3.3. Voorts valt de oprichting van de twee “afdelingen” die in de ontworpen tekst in het vooruitzicht gesteld wordt niet perfect in te passen in de uitvoering van het voornoemde artikel XI.282. Een getrouwere uitvoering van de machtiging vervat in artikel XI.282, § 4, eerste lid, vereist integendeel dat de Koning “de samenstelling”, “de benoemingsvoorwaarden van de leden”, “de organisatie” en de “werking” bepaalt van één enkel overlegcomité dat alle categorieën van leden omvat die worden opgesomd in paragraaf 2, 1° tot 6°, van hetzelfde artikel.

De Raad van State wijst er terloops op dat, in tegenstelling tot wat aangegeven wordt in het opschrift, bij het ontworpen besluit geen comité mag worden “opgericht” dat al bij de wet is opgericht.

Het zou weliswaar mogelijk zijn te preciseren dat, voor de uitvoering van de taken vermeld in artikel XI.282, § 3, van het Wetboek, het overlegcomité alleen bestaat uit de “leden die door de minister aange[wezen] worden als vertegenwoordigers van de auteurs, uitvoerende kunstenaars, producenten, omroeporganisaties en gebruikers van audiovisuele werken”, met uitsluiting van de andere categorieën van leden opgesomd in artikel XI.282, § 2, van het Wetboek.

Die precisering blijkt echter voldoende uit de tekst zelf van artikel XI.282, § 3, en is geen reden om te voorzien in een tweedelige structuur zoals bepaald in het ontwerp.

Er is des te minder reden voor die tweedelige structuur daar in de bepalingen van titel 5 (“Auteursrecht en naburige rechten”) van boek XI (“Intellectuele eigendom”) van het Wetboek meermaals voorgeschreven wordt dat vooraleer de Koning de uitvoeringsmaatregelen uitvaardigt die deze bepalingen vereisen, raadplegingprocedures moeten worden gevolgd die geval per geval worden omschreven rekening houdende met het voorwerp van de betrokken uitvoeringsmaatregelen en waarbij al bepaald is welke organisaties, instellingen of categorieën van personen in het kader van die procedures geraadpleegd moeten worden.

In dat verband en afgezien van de specifieke procedures waarin artikel XI.282, § 3, voorziet, kan er op worden gewezen dat:

- voor het uitvaardigen van de uitvoeringsmaatregelen die artikel XI.225, § 4, tweede en derde lid, van het Wetboek vergt, het advies van het overlegcomité vereist is;

- het uitvaardigen van de uitvoeringsmaatregelen die de artikelen XI.248, § 4, tweede lid, XI.249, § 1, tweede lid, en § 5, en XI.254, eerste lid, vergen, moet worden voorafgegaan door een overleg met de Commissie voor de Boekhoudkundige Normen, het Instituut der bedrijfsrevisoren en de beheersvennootschappen van de rechten die zetelen in het overlegcomité;

- het uitvaardigen van de uitvoeringsmaatregelen die artikel XI.253, § 1, eerste lid, en § 2, eerste lid, vergt, een overleg vereist met de beheersvennootschappen, de organisaties die de debiteuren van rechten vertegenwoordigen en de organisaties die de consumenten vertegenwoordigen, die zetelen in het overlegcomité.

Ook al heeft het overlegcomité ingesteld bij artikel XI.282 van het Wetboek tot taak alle vormen van overleg te organiseren voor het opstellen van maatregelen ter uitvoering van de bepalingen van hoofdstuk 9 van titel V van boek XI en – wat de audiovisuele werken betreft en in de beperkte samenstelling van het comité zoals bepaald in paragraaf 3 van dit artikel – alle vormen van overleg dat betrekking heeft op de toepassing van de bepalingen van titel 5 van boek XI van het Wetboek, toch volgt uit de onderscheiden voornoemde bepalingen van het Wetboek dat alleen de betrokken instanties die hiertoe uitdrukkelijk in elke bepaling aangewezen zijn dienen te worden geraadpleegd in het kader van de onderscheiden raadplegingprocedures die bij die bepalingen worden opgelegd.

Bovendien blijkt dat in ten minste één geval, dat in artikel XI.225 wordt vermeld het overlegcomité in zijn geheel, dient te worden geraadpleegd.²

Uit de voornoemde wetsbepalingen volgt dus reeds dat de samenstelling van het overlegcomité dient te variëren naar gelang van het onderwerp waarover het dient te beraadslagen, terwijl het niet nodig is daarop te wijzen in het ontworpen besluit en er, *a fortiori*, evenmin een aparte “afdeling” van het comité behoeft te worden opgericht voor elk van de nadere regels voor de samenstelling ervan.

² In dat verband moet worden opgemerkt dat de ontworpen tekst niet voorziet in de mogelijkheid dat comité zetelt “in verenigde afdelingen”.

4. Gelet op de fundamentele aard van deze twee opmerkingen, bestaat er geen grond om het ontwerp nader te onderzoeken, aangezien het grondig moet worden herzien.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Anne-Catherine VAN GEERSDAELE

Pierre VANDERNOOT