



CONSEIL D'ÉTAT
section de législation

RAAD VAN STATE
afdeling Wetgeving

avis 61.668/2
du 10 juillet 2017

advies 61.668/2
van 10 juli 2017

sur

over

un projet d'arrêté royal 'relatif
à la rémunération pour
l'utilisation d'œuvres, de bases
de données et de prestations à
des fins d'illustration de
l'enseignement ou de
recherche scientifique'

een ontwerp van koninklijk
besluit 'betreffende de
vergoeding voor gebruik van
werken, databanken en
prestaties ter illustratie bij
onderwijs of voor
wetenschappelijk onderzoek'

Le 9 juin 2017, le Conseil d'État, section de législation, a été invité par le Vice-Premier Ministre et Ministre de l'Emploi, de l'Économie et des Consommateurs, chargé du Commerce extérieur, à communiquer un avis, dans un délai de trente jours, sur un projet d'arrêté royal 'relatif à la rémunération pour l'utilisation d'œuvres, de bases de données et de prestations à des fins d'illustration de l'enseignement ou de recherche scientifique'.

Le projet a été examiné par la deuxième chambre le 10 juillet 2017. La chambre était composée de Pierre VANDERNOOT, président de chambre, Martine BAGUET et Bernard BLERO, conseillers d'État, Sébastien VAN DROOGHENBROECK et Jacques ENGLEBERT, assesseurs, et Béatrice DRAPIER, greffier.

Le rapport a été rédigé par Pauline LAGASSE, auditeur adjoint.

La concordance entre la version française et la version néerlandaise a été vérifiée sous le contrôle de Wanda VOGEL, conseiller d'État.

L'avis, dont le texte suit, a été donné le 10 juillet 2017.

*

Op 9 juni 2017 is de Raad van State, afdeling Wetgeving, door de Vice-Eerste Minister en Minister van Werk, Economie en Consumenten, belast met Buitenlandse Handel, verzocht binnen een termijn van dertig dagen een advies te verstrekken over een ontwerp van koninklijk besluit 'betreffende de vergoeding voor gebruik van werken, databanken en prestaties ter illustratie bij onderwijs of voor wetenschappelijk onderzoek'.

Het ontwerp is door de tweede kamer onderzocht op 10 juli 2017. De kamer was samengesteld uit Pierre VANDERNOOT, kamervoorzitter, Martine BAGUET en Bernard BLERO, staatsraden, Sébastien VAN DROOGHENBROECK en Jacques ENGLEBERT, assessoren, en Béatrice DRAPIER, griffier.

Het verslag is opgesteld door Pauline LAGASSE, adjunct auditeur.

De overeenstemming tussen de Franse en de Nederlandse tekst van het advies is nagezien onder toezicht van Wanda VOGEL, staatsraad.

Het advies, waarvan de tekst hierna volgt, is gegeven op 10 juli 2017.

*

Comme la demande d'avis est introduite sur la base de l'article 84, § 1^{er}, alinéa 1^{er}, 2°, des lois 'sur le Conseil d'État', coordonnées le 12 janvier 1973, la section de législation limite son examen au fondement juridique 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.

FORMALITÉ PRÉALABLE

Il ressort de l'article XI.253, § 2, alinéas 1^{er} et 2, du Code de droit économique qu'

« Après 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 institué par l'article XI.282 et sans préjudice du droit exclusif des auteurs et titulaires de droits voisins, le Roi peut, par arrêté délibéré en Conseil des ministres, fixer, en tenant compte des différentes catégories d'œuvres et des différents modes d'exploitation, des modalités pour la simplification administrative de la perception des droits gérés par les sociétés de gestion des droits.

En vertu de l'alinéa 1^{er}, le Roi est habilité à prévoir toutes mesures de simplification administrative, telles que la mise en place d'une plate-forme unique ou l'instauration d'une facture unique ».

Dès lors que le chapitre 7 du projet est dédié à la simplification administrative, il convient de veiller au respect de cette formalité.

Le dossier remis à la section de législation évoque trois consultations du secteur le 16 décembre 2016, fin janvier-début février 2017 et fin mars-début avril 2017, sans autres précisions. Il convient de s'assurer que ces consultations répondent à l'exigence de concertation précitée.

OBSERVATIONS PARTICULIÈRES

PRÉAMBULE

1. À l'alinéa 1^{er}, compte tenu du chapitre 7 du projet, il convient d'également viser, à titre de fondement juridique, l'article XI.253 du Code de droit économique.

2. Au dernier alinéa, il convient de préciser que l'arrêté a fait l'objet d'une délibération en Conseil des ministres, comme cela est requis par les articles XI.242 et XI.253, § 2, du Code de droit économique et comme cela ressort du dossier remis à la section de législation.

DISPOSITIF

Article 1^{er}

1. Au 2°, a), il y a lieu de mentionner également la Commission communautaire commune et la Commission communautaire française.
2. Au 2°, b), il conviendrait de faire également état des organes territoriaux intracommunaux.
3. Au 3°, il y a lieu de mentionner également les établissements d'enseignement ou de formation subventionnés par un pouvoir public.
4. Au 4°, il convient de préciser la date de l'arrêté royal d'exécution du Code des impôts sur les revenus 1992, à savoir le 27 août 1993.

Article 2

1. Au § 1^{er}, 4°, de l'accord du délégué du Ministre, il convient d'également viser les rémunérations pour les reproductions et communications de bases de données effectuées à des fins de recherche scientifique par les chercheurs d'universités et de hautes écoles, telles que prévues par l'article XI.191/2 du Code de droit économique.
2. Dans le texte français, il manque la mention « § 1^{er} ».
3. Il n'appartient pas à l'autorité fédérale de prévoir que certains montants de la rémunération peuvent être répercutés par les établissements d'enseignement et les institutions de recherche scientifique non fédéraux sur les élèves, étudiants et personnes faisant de la recherche scientifique.

Le paragraphe 2 sera omis.

4. Le paragraphe 3, en ce qu'il prévoit une auto-habilitation en faveur du Roi, n'est pas pertinent et sera omis.

Article 4

Il ressort du paragraphe 1^{er} que la déclaration visée par cette disposition doit nécessairement être effectuée au moyen du formulaire visé au paragraphe 2. Par conséquent, il convient de prévoir, au paragraphe 2, alinéa 2, une obligation que le ministre « détermine », et non « peut déterminer », la forme et le contenu des déclarations visées par cette disposition et, ce faisant, détermine le formulaire requis.

Article 7

Au paragraphe 2, 4°, de l'accord du délégué du Ministre, il sera précisé que le délai minimal dont disposent les établissements pour fournir les renseignements demandés est de 20 jours « ouvrables », comme cela est prévu par l'article 11, § 2, 4°, de l'arrêté royal du 5 mars 2017 'relatif à la rémunération des éditeurs pour la reproduction sur papier ou sur un support similaire de leurs éditions sur papier' et par l'article 11, § 1^{er}, 4°, de l'arrêté royal du 5 mars 2017 'relatif à la rémunération des auteurs pour reprographie'.

Dans un souci de sécurité juridique, la notion de « jour ouvrable » sera définie ¹.

Article 8

Le paragraphe 2 organise la clé de répartition de la rémunération visée à l'article XI.240, alinéa 3, du Code de droit économique en octroyant un tiers aux auteurs, un tiers aux artistes-interprètes ou exécutants et un tiers aux producteurs.

L'article XI.240, alinéa 3, du Code de droit économique prévoit ce qui suit :

« Les artistes-interprètes ou exécutants, les producteurs de phonogrammes et les producteurs de première fixation de films ont droit à une rémunération en raison de la reproduction et de la communication de leurs prestations dans les conditions fixées à l'article XI.217/1, 3° et 4° ».

Cette disposition ne vise que la rémunération des artistes-interprètes ou exécutants et des producteurs, et non celle des auteurs.

Interrogé sur la raison pour laquelle les auteurs étaient dès lors également pris en considération dans le cadre de la répartition organisée par l'article 8, § 2, du projet, le délégué du Ministre précise :

« In artikel XI.240, derde lid WER wordt inderdaad geen melding gemaakt van de auteurs. Niettemin kan meer algemeen opgemerkt worden dat artikel 8 van het ontwerp betrekking heeft op de verdeelsleutel van de vergoeding die geïnd wordt op basis van artikel XI.240 WER. De machtiging aan de Koning om deze verdeelsleutel te bepalen ligt besloten in artikel XI.242, vierde en vijfde lid WER, waar het volgende bepaald wordt:

'De Koning kan tevens de verdeelsleutel van de vergoeding vaststellen, tussen de categorieën van rechthebbenden enerzijds, en tussen de categorieën van werken anderzijds.'

Aldus zal het ontworpen artikel 8 wellicht op een meer globale wijze herbekeken moeten worden om beter rekening te houden met de exploitatie van de verschillende categorieën van werken, en de verschillende categorieën van rechthebbenden ».

Ces explications ne permettent cependant pas de passer outre le fait que l'article XI.240, alinéa 3, du Code de droit économique, auquel l'article 8, § 2, du projet se réfère, n'organise pas la rémunération des auteurs.

¹ *Principes de technique législative - Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*, www.raadvst-consetat.be, onglet « Technique législative », recommandation n° 95.

Le dispositif sera dès lors revu en conséquence.

Article 9

Il résulte de l'article 9 que le ministre est habilité à « agréer » les règles de répartition des rémunérations à des fins d'illustration de l'enseignement ou de recherche scientifique, en ce compris la modification de ces règles.

Pareille habilitation est trop large, les questions essentielles en la matière devant être réservées au Roi ².

Article 10

De l'accord du délégué du Ministre, au paragraphe 2, il convient de supprimer la référence à l'article 7, § 3, du projet.

Article 11

Interrogé sur la publication au *Moniteur belge* au plus tard le 30 novembre de chaque année, qui est organisée par l'article 11, alinéa 4, du projet, le délégué du Ministre précise qu'elle concerne les tarifs applicables à partir du mois de janvier de l'année suivante.

Dans un souci de sécurité juridique, les mots « qui seront applicables à compter du 1^{er} janvier de l'année suivante » seront ajoutés entre les mots « les montants adaptés » et les mots « sont publiés au *Moniteur belge* [...] ».

Article 13

De l'accord du délégué du Ministre, à l'article 13, paragraphe 1^{er}, du projet, il convient de supprimer la référence aux articles 4 et 7 du projet. La rédaction de l'article 13, § 2, alinéa 2, du projet sera adaptée en conséquence.

² Dans le même sens, voir l'avis n° 60.847/2 donné le 13 février 2017 sur le projet devenu l'arrêté royal du 5 mars 2017 'relatif à la rémunération des auteurs pour reprographie' et l'avis n° 60.848/2 donné le 13 février 2017 sur le projet devenu l'arrêté royal du 5 mars 2017 'relatif à la rémunération des éditeurs pour la reproduction sur papier ou sur un support similaire de leurs éditions sur papier'.

Article 16

L'auteur du projet veillera à prévoir une prolongation du délai visé à l'article 4 du projet pour la période de référence 2017 qui permette aux institutions d'enseignement ou de recherche scientifique ou, si ceux-ci font usage de la faculté prévue à l'article 6 du projet, aux pouvoirs publics et aux associations d'institutions d'enseignement ou de recherche scientifique, de remplir leurs obligations de déclaration de manière raisonnable et dans le respect du principe de la confiance légitime.

*

Aangezien de adviesaanvraag ingediend is op basis van artikel 84, § 1, eerste lid, 2°, van de wetten ‘op de Raad van State’, gecoördineerd op 12 januari 1973, 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 die drie punten betreft, geeft het ontwerp aanleiding tot de volgende opmerkingen.

VOORAFGAAND VORMVEREISTE

Artikel XI.253, § 2, eerste en tweede lid, van het Wetboek van economisch recht is gesteld als volgt:

“Na overleg met de beheersvennootschappen, de organisaties die de debiteuren van de rechten vertegenwoordigen en de organisaties die de consumenten vertegenwoordigen, die zetelen in het overlegcomité ingesteld door artikel XI.282 en onverminderd het exclusieve recht van auteurs en houders van naburige rechten, kan de Koning, bij een besluit vastgesteld na overleg in de Ministerraad, rekening houdend met de verschillende categorieën van werken en de verschillende exploitatiewijzen, nadere regels bepalen voor de administratieve vereenvoudiging van de inning van de door de beheersvennootschappen beheerde rechten.

In uitvoering van het eerste lid kan de Koning alle maatregelen van administratieve vereenvoudiging bepalen, zoals het oprichten van een uniek platform, of het instellen van een unieke factuur.”

Aangezien hoofdstuk 7 van het ontwerp betrekking heeft op de administratieve vereenvoudiging dient erop toegezien te worden dat dit vormvereiste vervuld wordt.

Het dossier dat aan de afdeling Wetgeving bezorgd is, vermeldt zonder meer dat “drie consultaties” van de sector “plaatsgevonden hebben”, op 16 december 2016, eind januari - begin februari 2017 en eind maart - begin april 2017. Er dient nagegaan te worden of met die “consultaties” voldaan wordt aan het voornoemde overlegvereiste.

BIJZONDERE OPMERKINGEN

AANHEF

1. Gelet op hoofdstuk 7 van het ontwerp, dient in het eerste lid ook artikel XI.253 van het Wetboek van economisch recht als rechtsgrond vermeld te worden.
2. In het laatste lid dient gepreciseerd te worden dat over het besluit overleg gepleegd is in de Ministerraad, zoals vereist is bij de artikelen XI.242 en XI.253, § 2, van het Wetboek van economisch recht en zoals blijkt uit het aan de afdeling Wetgeving bezorgde dossier.

DISPOSITIEF

Artikel 1

1. In de bepaling onder 2°, a), behoren eveneens de Gemeenschappelijke Gemeenschapscommissie en de Franse Gemeenschapscommissie vermeld te worden.
2. In de bepaling onder 2°, b), zou eveneens melding gemaakt moeten worden van de binnengemeentelijke territoriale organen.
3. In de bepaling onder 3° behoren eveneens de door een overheid gesubsidieerde onderwijs- of opleidingsinstellingen vermeld te worden.
4. In de bepaling onder 4° moet de datum van het koninklijk besluit tot uitvoering van het Wetboek van de inkomstenbelastingen 1992 gepreciseerd worden, namelijk 27 augustus 1993.

Artikel 2

1. De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in paragraaf 1, 4°, eveneens verwezen dient te worden naar de vergoedingen voor de reproducties en mededelingen van databanken verricht met het oog op het wetenschappelijk onderzoek door de onderzoekers van de universiteiten en hogescholen, zoals bepaald is in artikel XI.191/2 van het Wetboek van economisch recht.
2. In de Franse tekst ontbreekt de vermelding “§ 1^{er}”.
3. Het staat niet aan de federale overheid om te bepalen dat het bedrag van de vergoeding geheel of gedeeltelijk door de niet-federale onderwijsinstellingen en wetenschappelijke onderzoeksinstituten verhaald kan worden op de leerlingen, studenten of personen die wetenschappelijk onderzoek uitoefenen.

Paragraaf 2 moet geschrapt worden.

4. Doordat paragraaf 3 erin voorziet dat de Koning zichzelf een machtiging verleent, is hij niet relevant en dient hij weggelaten te worden.

Artikel 4

Uit paragraaf 1 blijkt dat de in die bepaling bedoelde aangifte noodzakelijkerwijs aan de hand van het in paragraaf 2 bedoelde formulier gedaan dient te worden. Bijgevolg dient paragraaf 2, tweede lid, erin te voorzien dat de minister verplicht de vorm en de inhoud van de in deze bepaling bedoelde aangiftes “bepaalt” in plaats van “kan bepalen” en zodoende het daartoe vereiste formulier vaststelt.

Artikel 7

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in paragraaf 2, 4°, gepreciseerd dient te worden dat de minimumtermijn waarbinnen de instellingen de gevraagde gegevens moeten mededelen 20 “werkdagen” bedraagt, zoals bepaald in artikel 11, § 2, 4°, van het koninklijk besluit van 5 maart 2017 ‘betreffende de vergoeding verschuldigd aan uitgevers voor de reproductie op papier of op een soortgelijke drager van hun uitgaven op papier’ en in artikel 11, § 1, 4°, van het koninklijk besluit van 5 maart 2017 ‘betreffende de vergoeding voor reprografie verschuldigd aan auteurs’.

Ter wille van de rechtszekerheid dient het begrip “werkdag” gedefinieerd te worden.¹

Artikel 8

Paragraaf 2 stelt de verdeelsleutel vast voor de vergoeding bedoeld in artikel XI.240, derde lid, van het Wetboek van economisch recht door een derde toe te kennen aan de auteurs, een derde aan de uitvoerende kunstenaars en een derde aan de producenten.

Artikel XI.240, derde lid, van het Wetboek van economisch recht luidt als volgt:

“De uitvoerende kunstenaars, de producenten van fonogrammen en de producenten van eerste vastleggingen van films hebben recht op een vergoeding voor de reproductie en de mededeling van hun prestaties onder de voorwaarden bepaald in artikel XI.217/1, 3° en 4°.”

Die bepaling heeft enkel betrekking op de vergoeding van de uitvoerende kunstenaars en de producenten en niet op de vergoeding van de auteurs.

Op de vraag waarom bij de verdeling vastgesteld bij artikel 8, § 2, van het ontwerp dan toch ook de auteurs in aanmerking worden genomen, antwoordt de gemachtigde van de minister als volgt:

“In artikel XI.240, derde lid WER wordt inderdaad geen melding gemaakt van de auteurs. Niettemin kan meer algemeen opgemerkt worden dat artikel 8 van het ontwerp betrekking heeft op de verdeelsleutel van de vergoeding die geïnd wordt op basis van artikel XI.240 WER. De machtiging aan de Koning om deze verdeelsleutel te bepalen ligt besloten in artikel XI.242, vierde en vijfde lid WER, waar het volgende bepaald wordt:

‘De Koning kan tevens de verdeelsleutel van de vergoeding vaststellen, tussen de categorieën van rechthebbenden enerzijds, en tussen de categorieën van werken anderzijds.’

Aldus zal het ontworpen artikel 8 wellicht op een meer globale wijze herbekeken moeten worden om beter rekening te houden met de exploitatie van de verschillende categorieën van werken, en de verschillende categorieën van rechthebbenden.”

¹ *Beginnelsen van de wetgevingstechniek - Handleiding voor het opstellen van wetgevende en reglementaire teksten*, www.raadvst-consetat.be, tab “Wetgevingstechniek”, aanbeveling 95.

Ondanks die toelichting kan evenwel niet voorbijgegaan worden aan het feit dat artikel XI.240, derde lid, van het Wetboek van economisch recht, waarnaar artikel 8, § 2, van het ontwerp verwijst, niet voorziet in een regeling voor de vergoeding van de auteurs.

Het dispositief moet dienovereenkomstig worden herzien.

Artikel 9

Uit artikel 9 blijkt dat de minister gemachtigd wordt om de regels betreffende de verdeling van de vergoedingen ter illustratie bij onderwijs en voor wetenschappelijk onderzoek, met inbegrip van de wijzigingen van die regels, “goed te keuren”.

Een dergelijke machtiging is te ruim. De essentiële kwesties ter zake mogen uitsluitend door de Koning geregeld worden.²

Artikel 10

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in paragraaf 2 de verwijzing naar artikel 7, § 3, van het ontwerp geschrapt dient te worden.

Artikel 11

Op de vraag waarom in artikel 11, vierde lid, van het ontwerp bepaald wordt dat de bedragen uiterlijk op 30 november van elk jaar in het *Belgisch Staatsblad* bekendgemaakt worden, antwoordt de gemachtigde van de minister dat het gaat om de bekendmaking van de tarieven die van toepassing zijn vanaf de maand januari van het volgende jaar.

Ter wille van de rechtszekerheid dienen de woorden “die vanaf 1 januari van het volgende jaar van toepassing zullen zijn” toegevoegd te worden tussen de woorden “de aangepaste bedragen” en de woorden “bekendgemaakt in het *Belgisch Staatsblad*”.

Artikel 13

De gemachtigde van de minister is het ermee eens dat in artikel 13, paragraaf 1 van het ontwerp de verwijzing naar de artikelen 4 en 7 ervan geschrapt dient te worden. De redactie van artikel 13, § 2, tweede lid, van het ontwerp behoort dienovereenkomstig aangepast te worden.

² Zie in dezelfde zin advies 60.847/2, op 13 februari 2017 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 5 maart 2017 ‘betreffende de vergoeding voor reprografie verschuldigd aan auteurs’ en advies 60.848/2, op 13 februari 2017 gegeven over een ontwerp dat ontstaan heeft gegeven aan het koninklijk besluit van 5 maart 2017 ‘betreffende de vergoeding verschuldigd aan uitgevers voor de reproductie op papier of op een soortgelijke drager van hun uitgaven op papier’.

Artikel 16

De steller van het ontwerp dient te voorzien in een verlenging van de termijn die in artikel 4 van het ontwerp vermeld wordt voor de referentieperiode 2017 waardoor het voor de onderwijsinstellingen of de wetenschappelijke onderzoeksinstellingen, of, indien zij gebruikmaken van de mogelijkheid waarin artikel 6 van het ontwerp voorziet, voor de overheden en de verenigingen van onderwijsinstellingen of van wetenschappelijke onderzoeksinstellingen, mogelijk zou zijn om hun aangifteverplichtingen op een redelijke manier en met inachtneming van het beginsel van gewettigd vertrouwen na te komen.

LE GREFFIER – DE GRIFFIER

LE PRÉSIDENT – DE VOORZITTER

Béatrice DRAPIER

Pierre VANDERNOOT